

Nadège CHAMBON

Responsable du projet de recherche PAC 2013 à *Notre Europe*. Elle est diplômée des Instituts d'Études Politiques de Lyon en économie finances et de Strasbourg en sociologie politique.

Jonas ERIKSSON

Jonas Eriksson est chercheur en économie à l'Institut suédois d'études européennes (SIEPS). Ses recherches portent principalement sur les migrations de main d'œuvre et le budget européen.

Coopération, Compétition, Solidarité

Quelle politique commune pour l'agriculture et les zones rurales après 2013 ?

La Commissaire Mariann Fischer-Boël a lancé en 2009 une discussion sur l'architecture des paiements directs dans le but de repenser la philosophie de la régulation agricole au sein de l'UE. A l'occasion de la présidence Suédoise du Conseil de l'UE, *Notre Europe* et l'Institut suédois d'études européennes (SIEPS) ont invité à Stockholm, experts, décideurs, représentants de la Commission et chercheurs à poursuivre ce débat. Le présent document offre au lecteur francophone les résumés d'interventions à ce séminaire puis une sélection des propos habituellement peu traduits en langue française. En donnant accès à ces analyses *Notre Europe* et le SIEPS espèrent ainsi contribuer au débat sur l'avenir de la politique agricole européenne.

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu

Quelle politique commune pour l'agriculture et les zones rurales après 2013 ?

Actes du séminaire de Stockholm

Nadège CHAMBON et Jonas ERIKSSON

Avec la participation de David BALDOCK, Csaba CSÁKI, Thierry DE L'ESCAILLE, Rolf ERIKSSON, Tassos HANIOTIS, Marjorie JOUEN, Louis-Pascal MAHÉ, Karl Erik OLSSON et Ewa RABINOWICZ

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastrã Europa
Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe

Actes du
Stockholm
sept. 09
séminaire

Quelle politique commune pour l'agriculture et les zones rurales après 2013 ?

par Nadège CHAMBON et Jonas ERIKSSON

Avec la participation de David BALDOCK, Csaba CSÁKI, Thierry DE L'ESCAILLE,
Rolf ERIKSSON, Tassos HANIOTIS, Marjorie JOUEN, Louis-Pascal MAHÉ,
Karl Erik OLSSON et Ewa RABINOWICZ.

Notre Europe

L'Institut suédois d'études européennes (SIEPS) mène et promeut des recherches et des analyses sur les affaires européennes. Les recherches s'articulent autour de trois thèmes : le pouvoir et la démocratie, les dimensions externes de l'Union européenne et les conséquences des politiques européennes.

Le SIEPS pense qu'il est important d'élargir et d'intensifier les recherches dans des domaines importants pour le développement futur de l'Union européenne et, à cette fin, s'efforce de développer une coopération étroite avec les instituts et les centres de recherches en Europe et dans le reste du monde.

Le SIEPS a pour vocation de faire le lien entre le monde académique et les décideurs à différents niveaux. En publiant des rapports et en organisant des séminaires et des conférences, le SIEPS a pour but de stimuler davantage la recherche sur l'avenir de l'Europe.

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe* : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Le rapport est disponible sur les sites www.sieps.se et www.notre-europe.eu

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des participants et ne sont pas nécessairement partagées par le SIEPS ou *Notre Europe*.

AVANT-PROPOS

Avenir de la PAC : un débat public européen s'impose

L'année 2008 a été marquée par le retour du spectre des pénuries alimentaires et l'effondrement des marchés financiers. Pour autant, ces événements n'ont pas déclenché une révolution des manières de penser parmi les spécialistes de l'agriculture, contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres secteurs et dans la sphère bancaire, où de nombreuses discussions ont eu lieu sur une nouvelle régulation des marchés. Étonnamment, l'agriculture et la Politique agricole commune (PAC) -qui font si souvent l'objet de débats passionnés en Europe- semblent avoir échappé à cette remise en question. Il est vrai que le débat autour de la régulation agricole est miné par les mauvaises expériences du passé, notamment celles des surcoûts générés par les excédents et les stocks de produits avant 1992.

Malgré le processus de réforme permanente instauré par Ray Mac Sharry puis mis en œuvre par chacun de ses successeurs, la PAC continue à faire l'objet de vives critiques. Elle est jugée inéquitable, coûteuse et inadaptée aux besoins, incohérente avec les objectifs des autres politiques de

l'UE. Les détracteurs de la PAC réitèrent sans cesse ces constats. Ils sont rarement suivis du débat approfondi dont aurait pourtant besoin l'UE sur le rôle de l'agriculture, du développement rural et de leur régulation.

La PAC est remise en cause mais l'avenir de la régulation agricole européenne ne sera pas scellé avant la fin des négociations sur les perspectives financières au-delà de 2013. Ces négociations, qui se dérouleront en 2011 et 2012, définiront le budget affecté à la PAC et partant, la capacité de l'UE à réguler les marchés pendant les crises et à rémunérer les services agricoles qui ne le sont pas par le marché. Ces débats, menés en parallèle par le Conseil ECOFIN, le Conseil de l'agriculture et le Conseil des affaires générales, préoccupent les partisans d'une politique commune forte, qui se souviennent des tristes batailles de chiffres entre Etats membres – autour des contributions nationales – lors des négociations budgétaires antérieures.

Pour empêcher la PAC, une politique de l'UE affaiblie sur le plan de la légitimité, de devenir la victime d'arbitrages budgétaires, les ministres européens de l'agriculture mènent un débat de fond sur l'avenir de la politique agricole après 2013.

Peu médiatisé, ce débat se déroule depuis l'ouverture du Trio des présidences française, tchèque et suédoise de l'UE, dans le cadre de réunions informelles du Conseil de l'agriculture. Axé sur les principaux enjeux actuellement examinés par la PAC il contribue à définir une politique renouvelée et adaptée aux défis de moyen terme, afin de définir *in fine* un budget agricole basé sur un nouveau projet politique. Le débat est loin de susciter un consensus : les membres du trio 2008–2009 adoptent déjà trois démarches différentes, guère compatibles.

La Commissaire Mariann Fischer-Boël a récemment lancé une discussion pour revoir l'architecture des paiements directs, dans le but de repenser la philosophie de la régulation agricole au sein de l'UE. Les ministres de

l'agriculture des États membres de l'UE en ont débattu en mai et juin et le débat s'est poursuivi sous la présidence suédoise de l'UE. La Commission européenne présentera pendant l'été ou au début de l'automne 2010 une communication afin d'engager un débat public sur ce thème. À la mi-2011, la Commission formulera des propositions législatives sur l'avenir des paiements directs agricoles, en même temps que les propositions relatives aux perspectives financières au-delà de 2013. Ainsi, les différents débats dessineront les contours de la future PAC après 2013.

C'est pourquoi *Notre Europe* et le Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS) ont invité des spécialistes, responsables politiques, représentants de la Commission et chercheurs à participer à un séminaire à Stockholm le 16 septembre 2009 sur le thème : « *Quelle politique commune pour l'agriculture et les zones rurales après 2013 ?* ». Les discussions se sont déroulées en deux temps, sur le rôle actuel de la PAC puis son évolution après 2013.

Le présent document offre au lecteur francophone les résumés d'interventions à ce séminaire puis une sélection des propos tenus ou publiés habituellement en anglais : *Rolf Eriksson*, Secrétaire d'Etat au Ministère suédois de l'agriculture ; *Csaba Csáki*, Professeur et chef de département, Université Corvinus de Budapest ; *Ewa Rabinowicz*, Professeur, Université suédoise des sciences agricoles ; *David Baldock*, Directeur de l'Institut pour une politique européenne de l'environnement et *Tassos Haniotis*, Chef d'unité, DG de l'agriculture et du développement rural, Commission européenne.

En donnant accès à des analyses de la PAC peu disponibles en langue française, *Notre Europe* et le SIEPS espèrent ainsi contribuer au débat sur l'avenir de la politique agricole européenne.

Nadège Chambon

Jonas Eriksson

Table of Contents

| | |
|---|---------------|
| Résumé des interventions | P. 1 |
| 1^{ere} table ronde – Le rôle de la politique agricole commune dans l'intégration européenne | P. 2 |
| 2^{ème} table ronde – Améliorer la régulation agricole européenne après 2013 | P. 6 |
| Contributions | P. 15. |
| Rolf Eriksson , <i>Discours d'ouverture</i> | P. 21 |
| Csaba Csáki , <i>Impacts de l'intégration européenne sur l'agriculture des pays d'Europe centrale et orientale</i> | P. 21 |
| Ewa Rabinowicz , <i>Comment réformer la PAC pour relever les nouveaux défis ?</i> | P. 45 |
| David Baldock , <i>Quelle stratégie européenne pour l'environnement et l'agriculture ?</i> | P. 55 |
| Tassos Haniotis , <i>La PAC d'après 2013 : contexte et perspectives</i> | P. 66 |
| Biographies des intervenants | P. 79 |
| Liste des participants | P. 85 |

Résumés des interventions

Rolf Eriksson, *Discours d'ouverture*

Une procédure formelle et un débat public sur le futur de la PAC seront lancés dans le courant du second semestre de 2010. Les ministres de l'agriculture des vingt-sept se préparent à ces prochaines discussions en procédant à des échanges de vues au Conseil informel des ministres de l'agriculture. La présidence suédoise a choisi de centrer les discussions sur la question du changement climatique. Ces dernières années ont vu la PAC faire l'objet de changements qui l'orientent aujourd'hui davantage vers une prise en compte du marché. Toutefois, on ne peut se contenter de cette évolution. L'élaboration de la nouvelle PAC sera une priorité absolue dans les prochaines années, mais concilier les avis divergents des États membres constituera une véritable gageure. La plupart d'entre eux souhaitent garder la PAC en l'état voire, dans certains cas, en augmenter la portée. D'autres en revanche entendent supprimer les paiements directs. Enfin, entre ces deux opinions tranchées, un dernier groupe d'États membres défend une réforme lente de la politique actuelle. Pour arriver à dégager une majorité en faveur d'une proposition, il faudra réussir à se mettre d'accord sur trois questions primordiales : la taille du budget, la structure

en piliers de la PAC, et le futur des paiements directs. La question de savoir s'il convient ou non d'abandonner le modèle historique des paiements et de le remplacer par le modèle régional (parfois appelé taux forfaitaire) est également à l'ordre du jour.

La vision suédoise de l'avenir :

- Le secteur agricole devrait être traité comme n'importe quelle autre activité économique au sein du marché intérieur : la PAC devrait être davantage tournée vers le marché afin d'accroître sa légitimité et de rendre les agriculteurs plus compétitifs. L'agriculture européenne peut être compétitive sur le marché mondial grâce à la qualité de ses produits.
- La PAC devrait évoluer et se concentrer sur les biens publics : mieux affronter les défis d'aujourd'hui en offrant des compensations aux agriculteurs pour leur contribution (lutte contre le changement climatique, création de paysages ouverts et participation à la diversité biologique).
- En ce qui concerne le budget commun : la part de la PAC doit diminuer et celle de la politique de développement rural doit augmenter proportionnellement, aux dépens du soutien au marché et des paiements directs.

1ère table ronde – Le rôle de la politique agricole commune dans l'intégration européenne

Karl Erik Olsson, *La politique agricole commune, histoire d'une opportunité devenue un véritable problème*

Quand la CEE (Communauté économique européenne) a été fondée, le besoin d'élaborer une politique agricole commune était réel. L'autosuffisance alimentaire parmi les membres fondateurs n'atteignait que 75 % vers la fin des années 1950 et la majeure partie de la popula-

tion rurale travaillait dans l'agriculture. Les objectifs de la PAC - accroître la production, augmenter le revenu et améliorer la situation sociale dans les zones rurales - ont été atteints dix ans après son lancement. Mais la politique n'évoluant plus par la suite, sont apparues les surproductions invraisemblables de beurre, de viande, de céréales, de lait et de vin. De même les subventions à l'exportation ont développé l'export de produits agricoles mais engendré d'énormes pertes financières. Dans ce contexte structurellement défaillant les quotas laitiers, les jachères obligatoires, etc., n'ont fait que colmater les brèches. Malgré les réformes plusieurs problèmes caractérisent encore cette politique et nous savons depuis 2000, que la PAC constitue un problème pour les nouveaux États membres également.

J'ai proposé en tant qu'eurodéputé à la tête d'un groupe de libéraux européens une nouvelle politique agricole commune reposant sur : le libre-échange, la responsabilité mondiale concernant les excédents de production à court terme, le maintien d'une certaine aide directe. La dimension mondiale doit nécessairement être prise en compte car le marché mondial, moins développé par rapport aux marchés nationaux, est vulnérable. La crise financière de 2007-2008 a prouvé que c'était l'ensemble du système qui manquait de stabilité or les changements climatiques et l'épuisement des ressources naturelles ne feront qu'aggraver le problème. La future PAC doit donc non seulement inclure le principe du libre-échange mais des règles et des règlements mondiaux.

Csaba Csáki, *Impacts de l'intégration européenne sur l'agriculture des pays d'Europe centrale et orientale*

L'adhésion à l'UE a eu un impact positif sur les performances commerciales agricoles et la concurrence s'est accrue sur les marchés alimentaires nationaux. Les revenus des agriculteurs ont augmenté mais les structures

agricoles n'ont quant à elle pas beaucoup évolué. Au delà des impacts positifs globaux, il existe des différences significatives entre les pays. La diversité des effets est liée aux divergences des politiques de préadhésion et des conditions initiales, mais également à la manière dont la PAC a été mise en œuvre. La structure agricole a, en tant que telle, fortement contribué à cette évolution. En outre, les structures remembrées se sont avérées avantageuses, en tout cas à court terme. La Pologne et les pays baltes ont fait office de modèle en ce qui concerne l'adaptation aux conditions européennes et l'utilisation du nouveau marché élargi, alors que les autres affichent un bilan moins positif.

Dans le même temps, 5 à 6 millions de petits agriculteurs ne rentrent pas dans le cadre de PAC. La PAC a été initialement conçue conformément aux conditions existant dans l'Europe des 15 avant d'être simplement ajustée aux 12 nouveaux pays membres. Mais ces cinq dernières années, il est clairement apparu que certains secteurs nécessitaient une attention plus soutenue et qu'il nous fallait également mieux comprendre les problèmes spécifiques des nouveaux États membres.

D'une manière ou d'une autre, il est absolument nécessaire de créer un cadre commun et d'assurer une continuité de la PAC. Nous avons maintenant plus de possibilités de nous pencher sur les problèmes spécifiques des douze pays. Cette discussion serait d'autant plus importante si l'UE devait s'élargir entretemps, car ces douze pays ne sont pas uniformes et peuvent être divisés en deux groupes complètement différents. En effet, le niveau de développement des dix pays issus de l'élargissement de 2005 atteint la moitié de celui de l'UE-15, alors que celui de la Bulgarie et de la Roumanie atteint la moitié de celui des dix.

Marjorie Jouen, *Mérites et limites de la stratégie européenne de développement rural*

Les zones rurales européennes, qui regroupent 20 % de la population européenne et s'étendent sur plus de 50 % du territoire européen, présentent des caractéristiques et une évolution très diverses. Cependant, toutes font face à des déséquilibres et à des obstacles dans leur développement. Or, elles ne peuvent pas toujours les affronter seules, d'où le besoin de politiques publiques basées sur des mesures correctrices et d'incitation. Ce rôle n'est bien entendu pas exclusivement réservé à l'UE mais celle-ci a joué dans le passé un rôle crucial dans l'orientation, la pédagogie et la stimulation, comme en atteste le succès du programme LEADER de développement local endogène.

La situation actuelle n'est pas aussi claire. Mis à part le Feader (le fonds européen agricole pour le développement rural) qui est principalement destiné à soutenir la multifonctionnalité agricole et les mesures agro-environnementales, l'actuelle politique européenne présente certaines lacunes - en particulier en ce qui concerne le lien entre, d'une part, l'agriculture et l'environnement, et, d'autre part, le développement économique et les modes de consommation. Laisser une marge de flexibilité aux États membres et aux régions est un moyen d'atténuer les mécontentements. Cependant, cela ne garantit pas la meilleure des politiques, car les sommes en jeu ne sont pas comparables et l'intégration est presque impossible.

2ème table ronde – Améliorer la régulation agricole européenne après 2013

Ewa Rabinowicz, *Comment réformer la PAC pour relever les nouveaux défis ?*

Si la PAC était un succès, elle devrait améliorer l'efficacité de l'agriculture, contribuer à la cohésion et faire la preuve d'une valeur ajoutée de l'action européenne, mais elle échoue sur la plupart de ces points. Le droit à paiement unique (DPU) est très inégalement réparti ; un nombre restreint de bénéficiaires se taillant une part de lion dans les aides. Les études prouvent d'ailleurs que le potentiel des DPU en matière de soutien au revenu agricole est limité. La suppression du soutien provoquerait une chute de la valeur foncière, une accélération des changements structurels et une augmentation des revenus en provenance d'autres sources, laissant le revenu global des ménages agricoles inchangé. Les DPU ne se justifient ni en termes de compensation de coûts de production plus élevés, ni en termes de sécurité alimentaire. Ils ne sont pas non plus efficaces au titre d'aide environnementale.

L'existence d'un secteur agricole prospère est essentielle et les agriculteurs devraient être aidés pour la fourniture des biens publics qui ne seraient pas produits sans eux. Les DPU devraient être conditionnés à un examen des ressources du ménage agricole puisque la majeure partie de l'aide au revenu est maintenant versée au titre de transfert individuel de revenu. Une telle politique n'apporte aucune valeur ajoutée au niveau européen.

Les DPU devraient être éliminés de la PAC et les fonds déplacés vers le deuxième pilier, dont la taille future devrait se baser sur l'apport des politiques concernées mais sa structure devrait être revue de fond en comble. L'appui au développement rural devrait se baser sur une approche territo-

riale plutôt que sectorielle. Il devrait promouvoir essentiellement l'efficacité et le développement des zones rurales grâce à des investissements stimulants en matière de capital humain, de création et de diffusion de nouvelles technologies pour l'agriculture, l'alimentation, et d'autres ressources rurales. Dans le cas de la protection de l'environnement, la politique commune a un rôle clé à jouer dans la coordination et, dans une certaine mesure, dans le financement des programmes nationaux pour la conservation de la biodiversité, des services rendus par les écosystèmes ainsi que la réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants. En outre, pour promouvoir correctement l'efficacité de l'agriculture et le développement, il convient de pallier les problèmes liés au fonctionnement des marchés d'intrants et des marchés de produits ; particulièrement présents au cours des premières années d'adhésion. C'est pourquoi la priorité devrait être accordée aux nouveaux États membres.

Louis-Pascal Mahé, *Un nouveau régime de paiement et une gouvernance renouvelée pour la PAC après 2013*

Le grand mérite des précédentes réformes de la PAC est d'avoir réussi à modifier l'économie politique du processus de prise de décision et d'en avoir changé les règles et la logique dans les vagues successives de réformes pour aboutir à un meilleur résultat. Cependant certains problèmes subsistent :

1. Les bénéfices environnementaux des réformes menées jusqu'à présent sont mitigés.
2. Le régime de paiement unique continue à souffrir du péché originel de « logique de compensation » et ne repose toujours pas sur une « logique d'incitation ».
3. Nous avons peu de preuve de l'efficacité de la conditionnalité.

Il nous faut élaborer un nouveau concept pour la PAC qui intègre un régime de paiement contractuel à trois niveaux couvrant les premier et deuxième piliers actuels et se concentrant uniquement sur les biens publics. Le régime de paiement unique est remplacé par un contrat qui offre des paiements pour services agricoles de base : ces paiements visent les exploitations commerciales dans des zones rurales considérées comme « ordinaires » et sont liés aux engagements pris par les exploitants. La seconde étape consiste en des paiements liés au handicap naturel. Il s'agit de paiements contractuels visant des exploitations dans des zones rurales présentant des handicaps naturels qui entravent leur compétitivité tout en étant essentiels au tissu rural. La troisième étape propose des paiements points verts visant les exploitations qui utilisent des techniques de production biologique ou s'engagent à un niveau de service environnemental plus élevé que celui stipulé dans le règlement de base.

Les principes horizontaux du système consistent à : payer pour des services rendus au bien public rural au lieu du droit à l'aide au revenu ; ne plus accorder d'aides « à guichet ouvert », mais bien des contrats non transmissibles ; inciter à une responsabilisation financière au lieu d'une soi-disant solidarité financière. Tous les paiements contractuels étant cofinancés par les budgets nationaux, ceci réduirait les disparités actuelles dans les équilibres financiers entre les États membres.

Ces propositions conservent un degré de PAC supranationale car certaines d'entre elles sont assez globales pour justifier une dépense provenant de fonds européens. Que voulons-nous garder en commun dans la politique agricole et quelle est la prérogative de l'Europe ? Le principe est que le bien public rural existe ou peut être fourni par l'agriculture dans certaines conditions. Le bien public devrait être classifié et, selon le problème, lié à la compétence appropriée (supranationale, nationale, régionale, locale).

Thierry de l'Escaille, *Une ambition renouvelée pour une nouvelle PAC*

La PAC actuelle n'est pas durable, elle doit se fixer de nouveaux objectifs. En 2010, il faudra justifier la politique et le budget communautaires pour le monde rural. Les propriétaires ruraux européens rencontrent sept problèmes avec la politique actuelle : 1) la non-légitimité des paiements uniques (DPU) ; 2) la dépendance de l'agriculture à l'égard des DPU ; 3) le caractère injuste de la distribution des aides envers les nouveaux États membres et l'inégalité entre les exploitations et les régions ; 4) les besoins de développement agricole ; 5) la fourniture des services publics environnementaux nécessaires et l'établissement de normes ; 6) l'avenir des zones moins favorisées sur le plan agricole -agriculture à haute *valeur paysagère* et environnementale ; 7) le besoin de diversification économique des zones rurales.

L'absence d'accord sur les objectifs de la PAC constitue un obstacle au changement de politique ; la politique devrait être modifiée en vue de recouvrer une certaine légitimité. L'objectif de la PAC sur le plan alimentaire dans le Traité et les questions « agricoles » restent pertinents, mais il est légitime d'y ajouter deux objectifs supplémentaires. Premièrement, il convient de prendre en compte la situation de la sécurité alimentaire mondiale. Deuxièmement, étant donné les perspectives dues aux changements climatiques, la sécurité environnementale devrait devenir une nouvelle préoccupation. Au vu de la nature transfrontalière de ces défis, du chevauchement des questions alimentaires et environnementales et du marché unique, l'UE apporte une valeur ajoutée en la matière. En ce qui concerne les outils, la future PAC devrait gérer les risques avec des filets de sécurité afin de stabiliser les revenus, offrir une compensation pour les normes européennes plus exigeantes, assurer la fourniture des biens publics et maintenir les aides au développement agricole (LEADER).

Pour réaliser ces changements, ELO (European Land Owners) suggère de mettre un terme aux quinze années d'opposition entre les intérêts agricoles et environnementaux ainsi qu'à l'obsession des États membres concernant les retours budgétaires, et de garder une politique commune mais restructurée. Une forme de soutien transitoire est nécessaire pour passer du DPU actuel au futur mode de soutien à l'agriculture et pour éviter la concurrence déloyale sur le marché unique. Les prochaines discussions devraient se dérouler de la façon suivante : se concentrer d'abord sur les objectifs, puis passer à la définition des problèmes ; au lieu de commencer par discuter en détail des piliers, de leur financement et de leur base juridique.

David Baldock, *Quelle stratégie européenne pour l'environnement et l'agriculture ?*

La politique agricole évolue lentement, or le modèle pour l'après-2013 devra répondre aux défis qui se présenteront jusqu'en 2025, et non pas à ceux de 2008. Les objectifs relatifs à l'environnement et à la gestion des ressources devront être au cœur d'une politique visant l'agriculture, l'utilisation de la terre et le monde rural. Avec le temps, ces objectifs seront de plus en plus modelés par des priorités mondiales mais aussi européennes, exactement comme l'OMC est devenu un élément clé de la PAC. Le changement climatique ouvre la voie d'une transformation profonde des objectifs socio-politiques qui dépassera ce seul enjeu.

Une stratégie européenne devrait s'attaquer au moins à cinq questions essentielles, au sein d'un cadre politique cohérent mais au moyen d'instruments différents :

- *Contrôle de la pollution* : des progrès peuvent être réalisés grâce à de meilleures technologies, de meilleurs conseils, des règlements, des pressions exercées par le marché, des normes alimentaires, etc.

- *Meilleure gestion des ressources* : elle peut être obtenue à l'échelle d'une exploitation mais doit s'inscrire également dans une dimension plus vaste.
- *Guider la contribution de l'agriculture à la production d'énergies renouvelables et aux matières premières* : des politiques plus sophistiquées doivent être élaborées ; en outre la plupart des incitants nécessaires viendront du marché ou d'un cadre extérieur à la politique agricole.
- *Conservation et amélioration des paysages et de la biodiversité européens* : le défi est considérable, il consiste à inverser l'érosion à long terme du nombre d'espèces et d'habitats puis à reconstituer activement les écosystèmes.
- Soutenir la contribution de l'agriculture en tant que moteur culturel de l'Europe rurale.

Atteindre ces objectifs exige une stratégie européenne cohérente bâtie à partir d'une vision plus large que celle de la PAC actuelle et parallèlement à des plans et des interventions davantage nationales et locales. Ces propositions définissent une orientation plus claire et exigent une volonté d'adopter une approche stratégique concernant la planification foncière. Elles définissent le rôle du développement technologique, des mécanismes du marché, d'une réglementation renforcée et de meilleures incitations. Mais un budget important sera nécessaire pour satisfaire une approche plus ambitieuse. Les paiements devront être ciblés et les impacts contrôlés sans lourdeur administrative excessive. Le deuxième pilier contient déjà certains de ces éléments mais bien du chemin reste à parcourir avant qu'une nouvelle stratégie ne voie le jour.

Tassos Haniotis, *La PAC après 2013 : Contexte et perspectives*

L'actuelle PAC a été considérablement réformée depuis 1992. La nouvelle politique se compose de trois éléments :

- 1) Le soutien aux exploitations est pour l'essentiel découplé, il représente 90 % de tous les paiements directs et environ 75-80 % du budget. Sous cette forme, il permet à la PAC d'être plus orientée vers le marché, compatible avec les règles de l'OMC et plus simple.
- 2) Le rôle des mécanismes d'intervention sur le marché est considérablement réduit, ceci est particulièrement important si nous voulons à l'avenir nous concentrer sur les questions de sécurité alimentaire.
- 3) La politique de développement rural est renforcée par des fonds et des instruments.

La PAC représentait encore 44 % du budget européen en 2007 et 0,43 % du PIB européen. Mais la structure de son budget a changé. Les mesures pour le développement rural ont augmenté par rapport aux paiements directs et aux dépenses liées au marché, tout en diminuant sa part relative par rapport au PIB et au budget européens. Le grand débat autour de la future PAC portera sur le niveau de dépense.

Que se passera-t-il après 2013 ? Tout d'abord, les expériences passées montrent qu'à chaque fois que nous avons connu une flambée du prix des denrées agricoles, celle-ci découlait de chocs importants de l'offre – non de la demande. Si nous devons faire face à une forte demande alimentaire, nous ne devons pas nous soucier de la politique mais de l'intensité de notre production à long terme. Si les défis que nous devons relever sont principalement du côté de l'offre, l'accent doit être mis ailleurs que sur la politique. S'ajoute ensuite le contexte institutionnel européen avec le nouveau Parlement, la nouvelle Commission et le Traité de Lisbonne.

Avons-nous besoin d'une politique commune et d'une politique agricole ? J'imagine que la grande majorité des États membres continueront que nous en avons besoin. Comment le débat sur les paiements directs évoluera-t-il ? Avec les montants forfaitaires, les perdants sont en grande partie les anciens États membres. Inversement, la plupart des bénéficiaires se retrouvent dans les rangs des nouveaux États membres. Trois impacts potentiels différents devront être surveillés. Le premier concerne le prix du foncier. Le second concerne l'aide aux revenus et en particulier la nécessité ou non de l'aide directe. Enfin, offrons-nous un régime d'assurance et que voulons-nous assurer : le revenu ou les recettes ? Telles sont nos inquiétudes lorsque nous songeons à l'avenir.

Contributions

Discours d'ouverture

Rolf Eriksson, Secrétaire d'État à l'agriculture, Suède

Mon intervention portera sur les questions qui me semblent être les plus sujettes à controverse et sur lesquelles les 27 États membres devront dégager un accord. Je prononcerai quelques mots sur la façon dont, selon moi, le contexte politique va évoluer et sur la façon dont nous pensons aborder la question de la future PAC pendant notre présidence. Je présenterai également certaines des positions du gouvernement suédois à cet égard, même si, j'en suis certain, beaucoup d'entre vous les connaissent déjà.

Programme de la présidence concernant l'avenir de la PAC

La future PAC est un sujet important cet automne. Cette discussion a commencé pendant la présidence française et s'est poursuivie sous la présidence tchèque. Plusieurs discussions fructueuses se sont déjà tenues sur le sujet.

Notre but est de poursuivre les discussions là où les présidences française et tchèque les avaient arrêtées. Nous élargirons les discussions avec un débat d'orientation sur l'avenir de la PAC lors du Conseil consacré à l'agriculture du mois d'octobre en nous concentrant principalement sur le deuxième pilier. Selon moi, le deuxième pilier est très important pour relever les nouveaux défis qui se présentent, comme la lutte contre les changements climatiques. Le débat sera donc lié à la discussion que nous avons eue lors de la réunion informelle du Conseil sur l'agriculture [du 13 au 15 septembre 2009] sur les changements climatiques.

États d'esprit et différents camps au sein du Conseil

Au vu des discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent au sein du Conseil, il me paraît manifeste que les avis des États membres sur l'avenir de la PAC sont très divergents. D'un côté, certains États membres veulent supprimer les paiements directs. De l'autre, une majorité d'entre eux souhaite garder la PAC telle quelle et même, dans certains cas, élargir son champ d'action. D'autres encore entendent réformer la politique mais souhaitent procéder lentement. Trouver un consensus sera un véritable défi.

Programme de la Commission sur la future PAC

J'en viens maintenant aux prochaines interventions de la Commission. Nous attendons le lancement de la procédure officielle et d'un débat public sur l'avenir de la PAC avec la publication d'une communication d'ici l'été ou l'automne 2010. Viendront ensuite des propositions de loi mi-2011 avec les propositions de perspectives financières. La décision concernant les prochaines perspectives financières aura un impact considérable sur le profil de la future PAC. Une décision sur ces dernières devrait être prise d'ici 2012.

Les défis

Que pouvons-nous espérer de la discussion à venir sur la future PAC ? Tout d'abord, nous devons reconnaître que l'UE a déjà mis en place certaines réformes et que la PAC est de plus en plus orientée vers le marché depuis 25 ans. En 1992, lorsque la réforme MacSharry a été mise en œuvre, nous avons commencé à remplacer le soutien aux prix par des paiements directs. La part du soutien aux prix dans la PAC a considérablement diminué et l'UE s'est engagée, dans le cadre des négociations de Doha à l'OMC, à supprimer les aides à l'exportation d'ici 2013, à condition que d'autres pays consentent des concessions équivalentes. Reste à espérer que les récents signaux positifs pour une possible conclusion des négociations de Doha l'année prochaine se réalisent. Si le cycle de Doha débouchait sur un succès, les réformes de la PAC en seraient facilitées.

Lors des discussions sur l'avenir de la PAC, trois sujets poseront selon moi de vrais problèmes et auront du mal à rassembler une majorité en faveur d'une proposition les concernant. Ces trois sujets sont la taille du budget, la structure en piliers au sein de la PAC et l'avenir des paiements directs.

Les questions budgétaires seront soumises à d'autres forums au sein desquels la perspective financière est débattue et il y aura certainement du changement dans la composition du budget européen. Personne ne sait, bien sûr, quel sera le résultat final des négociations mais on peut légitimement imaginer que la part de la PAC sur le budget général sera moins élevée que les 40 % actuels. Il apparaît plus urgent, à juste titre, de financer d'autres domaines comme l'environnement et la recherche avec le budget européen.

La structure en piliers de la PAC est un autre sujet de discussion et d'analyse intéressant. Je pense que l'équilibre ou la proportion entre le premier et le deuxième piliers sera ajusté en faveur de ce dernier. C'est là un point que j'accueillerai avec enthousiasme. Comme vous le savez pro-

bablement, la Suède fait partie du groupe de pays qui souhaite la disparition progressive du premier pilier, même si ce scénario semble difficile à concrétiser à court terme. Actuellement, l'état d'esprit au sein du Conseil se caractérise en quelque sorte par un *statu quo* en ce qui concerne les paiements directs. Espérons que l'atmosphère change à mesure que nous nous approchons d'un véritable accord. Il est évident que la pression de réforme sur les paiements directs a diminué depuis la réforme de 2003 et le bilan de santé. La part du lion a été découpée et est aujourd'hui compatible avec la boîte verte de l'OMC.

La question qui se pose surtout aujourd'hui est de savoir si nous devrions finalement abandonner le modèle historique de paiements et le remplacer par un modèle régional. Ce procédé, parfois appelé taux forfaitaire, est une question d'égalisation du soutien dans les régions. Pour les nouveaux États membres – pour lesquels le niveau d'aide est beaucoup plus bas que dans d'autres pays de l'Union – ce ne sera pas suffisant, c'est pourquoi ils réclament un modèle forfaitaire à travers toute l'Europe. Je pense qu'il s'agit-là d'une idée intéressante en tant que solution de transition. Reste à savoir si elle est réaliste. Pour certains États membres, un système forfaitaire est injuste étant donné que les coûts de production et le coût de la vie diffèrent d'un État à l'autre.

Une autre question, et probablement la plus importante pour l'avenir de la PAC, consiste à savoir comment utiliser la PAC afin de relever les futurs défis sociétaux. Je pense qu'en fonction des résultats de la conférence de Copenhague au mois de décembre, la question du climat pourrait avoir un impact sur tous les domaines politiques financés par l'Europe et qu'elle aura certainement un impact sur l'élaboration de la future PAC. Une autre question très importante, en particulier dans la situation économique actuelle, est de savoir comment la PAC contribuera à l'emploi et à la croissance économique dans les zones rurales. Toutes ces questions seront largement débattues pendant l'année qui vient.

Les positions de la Suède

Enfin, avant de terminer mon intervention, j'aimerais vous dire quelques mots sur ce que pense la Suède de l'avenir. Je suis en général favorable à davantage d'orientation vers le marché. Je pense que cette évolution est nécessaire afin de légitimer davantage la PAC auprès des contribuables et des consommateurs et de rendre les agriculteurs plus compétitifs. Le gouvernement suédois pense également que la part de la PAC dans le budget général de l'UE doit diminuer.

Le but serait de traiter le secteur agricole comme n'importe quelle activité économique au sein du marché intérieur. J'ai grande foi en les agriculteurs européens. Je crois que l'agriculture européenne peut être compétitive sur le marché mondial en se basant sur la qualité de ses produits.

La PAC doit évoluer et se concentrer sur les biens publics. La PAC devrait être formée d'une façon qui nous permette de mieux affronter les nouveaux défis d'aujourd'hui comme la lutte contre les changements climatiques, la création de paysages ouverts et la contribution à la diversité biologique de notre planète. Les agriculteurs devraient bénéficier de compensations en échange de ces biens publics selon deux principes : le revenu sacrifié et les coûts supplémentaires. Il ne s'agit pas d'une aide au revenu mais d'une compensation pour la fourniture de services que la société exige mais que le marché ne peut fournir.

Pour en être capable, il est pour moi évident que l'équilibre entre le premier et le deuxième pilier doit être ajusté en faveur de ce dernier. En d'autres termes, le poids relatif de la politique de développement rural devra augmenter aux dépens du soutien du marché et des paiements directs.

Conclusion

La PAC, comme tout autre domaine politique, a subi des évolutions et des changements au fil du temps. Ces dernières années ont été marquées par des changements dans la bonne direction, favorables à une plus grande orientation vers le marché. Cela ne fait aucun doute. Mais l'évolution et les changements au sein de la PAC doivent se poursuivre. Il faut prendre d'autres mesures pour que la PAC devienne légitime et juste aux yeux des contribuables, des consommateurs et des personnes vivant dans les régions rurales. Nous avons besoin de changements pour mieux affronter les nouveaux défis qui attendent l'Europe.

Le chemin qui nous reste à parcourir pour trouver un accord sur l'avenir de la PAC sera long, ardu et semé d'embûches. Il est très difficile de dire aujourd'hui où les discussions nous mèneront. Mais une chose est sûre : modeler l'avenir de la PAC sera la première priorité des années à venir.

1ère table ronde – Le rôle de la politique agricole commune dans l'intégration européenne

Impacts de l'intégration européenne sur l'agriculture des pays d'Europe centrale et orientale

Csaba Csáki, Professeur d'économie agricole et chef de département à l'Université Corvinus de Budapest

Karl Erik Olsson a signalé dans son intervention qu'il n'y avait rien de bien neuf dans le débat sur la PAC. Je voudrais démontrer avec ma présentation qu'il y a bel et bien de nouveaux éléments et que certains de ces nouveaux points et de ces dimensions nouvelles viennent des nouveaux États membres. L'UE doit reconnaître qu'elle n'est plus constituée du même groupe de pays qu'il y a six ans. Elle intègre à présent douze nouveaux membres avec des problèmes, des histoires, et parfois des motivations complètement différents. Alors quand nous débattons de la nouvelle politique agricole de l'UE, je pense qu'il est important de comprendre pleinement ces problèmes et ces conditions spécifiques et de les prendre en considération dans les débats.

Je vais essentiellement me contenter, dans ma présentation, de parler de ce qui s'est passé jusqu'à présent. J'entends donc dresser une sorte de bilan sur la façon dont la PAC a influencé le développement agricole de ces pays. Mais je vais également, vers la fin de ma présentation, essayer de vous donner quelques idées concrètes sur l'avenir de la PAC. J'évoquerai dans un premier temps ce qui a changé, ensuite la raison pour laquelle ces changements se sont produits dans les nouveaux États membres ces cinq dernières années, et enfin en tirer quelques conclusions.

Différences entre l'UE des 15 et l'UE des 12

Les sujets dont nous parlons sont présentés dans le graphique 1. Je voudrais relever deux chiffres importants. Tout d'abord, dans l'Europe des quinze, on compte un producteur agricole pour 63 consommateurs mais dans l'Europe des douze, ce ratio monte à 1 pour 16. Deuxièmement, le PIB par habitant dans l'Europe des quinze atteint 26 000 euros alors qu'il n'est que de 15 000 euros dans l'Europe des douze.

Le développement de la production après l'élargissement de 2004, illustré dans le graphique 2 page 30, est intéressant. J'entends vous le montrer sans vous noyer de détails, mais il est important de souligner que le rôle de l'agriculture dans l'Europe des douze est également en déclin. Ce déclin est d'autant plus visible dans les pays les plus agricoles. Nous voyons ici que la plus grande part est de 8 % dans deux des pays – la Bulgarie et la Roumanie – alors que dans la plupart des autres États membres, le chiffre atteint 4 à 5 %. Naturellement, ces chiffres sont plus élevés que dans l'Europe des quinze, mais ils représentent une diminution importante.

TABEAU 1. L'AGRICULTURE EUROPÉENNE. UNE COMPARAISON DE L'UE 15 ET DE L'UE 12 EN 2007

| | EU15 | EU12 |
|---|--------|--------|
| SAU (EN MILLION D'HECTARES) | 145 | 37 |
| ACTIFS (EN MILLION) | 6.2 | 6.32 |
| PART DES ACTIFS AGRICOLES DANS LA POP. ACTIVE (%) | 3.7 | 9.3 |
| MAIN D'ŒUVRE MOYENNE POUR 100 HECTARES DE SAU | 5 | 6.25 |
| RATIO AGRICULTEUR/CONSOMMATEUR | 1/63 | 1/16 |
| NOMBRE DE CONSOMMATEURS (EN MILLION) | 390 | 100 |
| PIB PAR HABITANT (€) | 26 300 | 15 000 |
| PART DU REVENU DES MÉNAGES CONSACRÉE À L'ALIMENTATION (%) | 15 | 24 |

TABEAU 2. PART DE L'AGRICULTURE DANS LE PIB PAR PAYS (%)

| COUNTRY | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------|------|------|------|------|
| BULGARIA | 14 | 9 | 8 | 8 |
| CZECH REPUBLIC | 4 | 3 | 3 | 3 |
| ESTONIA | 5 | 4 | 3 | 3 |
| HUNGARY | 5 | 4 | 4 | 4 |
| LATVIA | 5 | 4 | 4 | 4 |
| LITHUANIA | 8 | 6 | 5 | 5 |
| POLAND | 5 | 5 | 4 | 4 |
| ROMANIA | 13 | 10 | 11 | 8 |
| SLOVAKIA | 4 | 4 | 4 | 3 |
| SLOVENIA | 3 | 3 | 2 | 2 |

SOURCE: CSABA CSAKI À PARTIR DE DONNÉES BANQUES MONDIALE (2009)

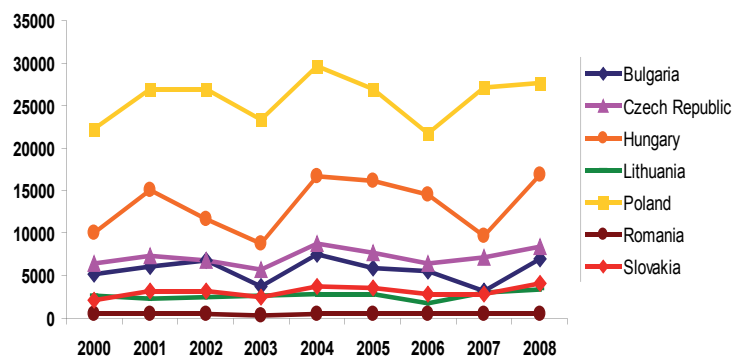
Performance de la production dans les nouveaux États membres

La PAC a eu différents types d'impact sur la performance de production dans les nouveaux États membres, puisque la production a, dans certains cas, visiblement augmenté alors que dans d'autres elle a diminué. Trois pays, dont deux petits, affichent une réponse de production importante en termes réels. Le seul des grands pays à avoir enregistré une augmenta-

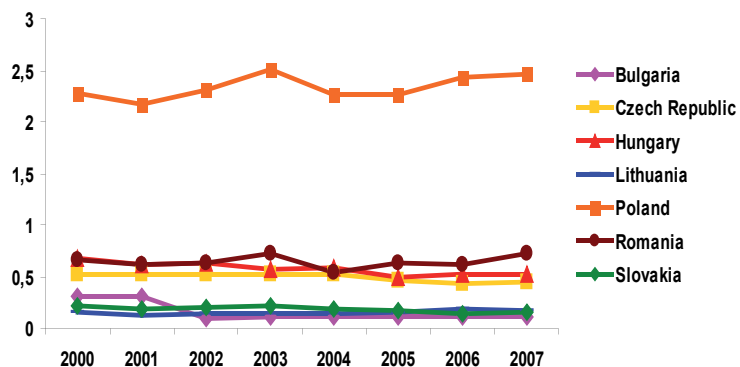
tion de production importante est la Pologne, avec une augmentation de 25 % de la production agricole. Encore une fois, dans certains pays, nous pouvons remarquer une baisse de la production après l'adhésion à l'UE. Les graphiques 1a, 1b et 1c illustrent mon propos.

GRAPHIQUE 1. ÉVOLUTION DES PRODUCTIONS : CÉRÉALES, VIANDES ET LAIT DEPUIS 2000

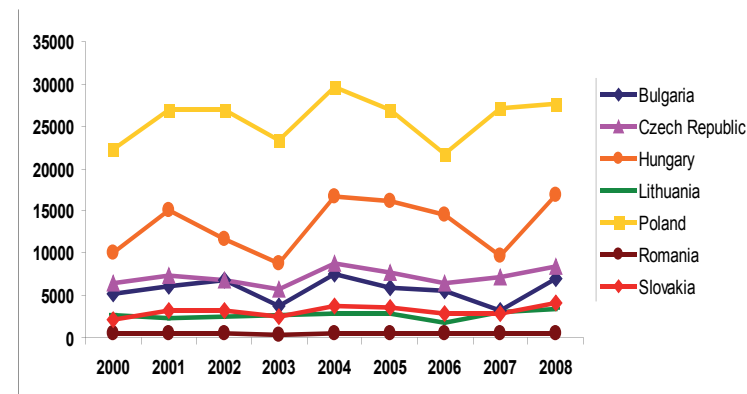
A) PRODUCTION CÉRÉALIÈRE. TOP 7 DES PRODUCTEURS CÉRÉALIERS DE L'UE10+2 (EN TONNES)



B) PRODUCTION DE VIANDE. TOP 7 DES PRODUCTEURS DE VIANDE (BÉTAIL, CHÈVRE, PORC) DE L'UE10+2 (EN TONNES)



c) TOP 7 DES PRODUCTEURS DE LAIT FRAIS DE VACHE (EN TONNES)



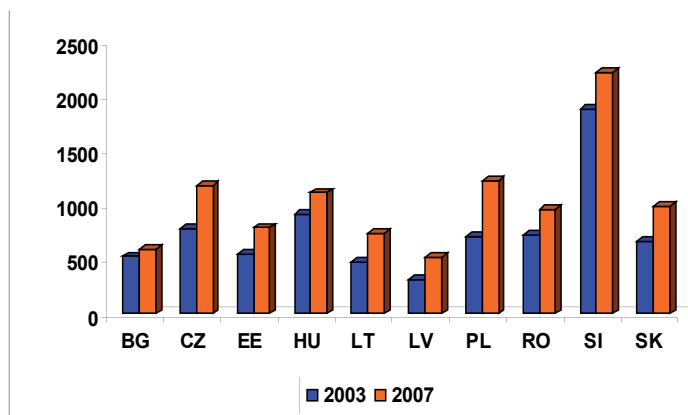
SOURCES : CSABA CSAKI À PARTIR DES DONNÉES EUROSTAT (2009)

Dans le premier diagramme, les données pour les céréales affichent des fluctuations mais, en gros, elles stagnent, avec une légère augmentation. Dans le second diagramme, les données relatives à la viande évoluent encore moins. Enfin, si nous regardons le lait, nous voyons qu'elles n'évoluent guère plus, à l'exception de la Roumanie, et qu'il y a une légère diminution dans tous les pays.

Les chiffres de la production associés à la productivité fluctuante montrent que le fossé avec l'Europe des quinze reste considérable (voir graphique 2). Il s'agit de la production agricole par hectare, exprimée en euros. Nous pouvons constater qu'il y a eu, à des degrés différents, une augmentation partout. La Pologne est en tête en termes de taux de croissance, mais ces chiffres sont encore bien en deçà du niveau de l'Europe des quinze. On observe une convergence en ce qui concerne les rendements des céréales. Dans certains pays, les rendements se sont rapprochés de la moyenne européenne, ce fut le cas en 2007 par exemple en

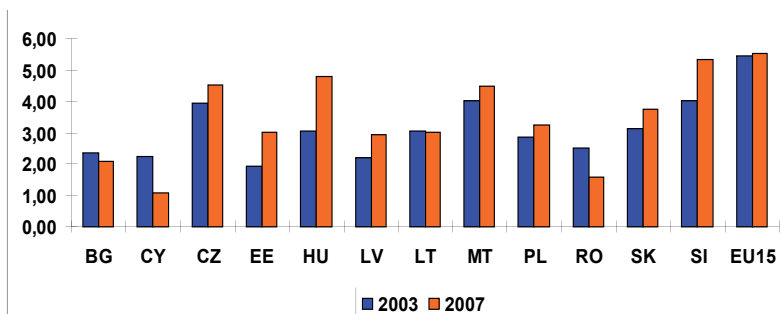
République tchèque et en Hongrie. Il faut en revanche souligner que 2003 a été une très mauvaise année.

GRAPHIQUE 2. PRODUCTION AGRICOLE EN €/HECTARE

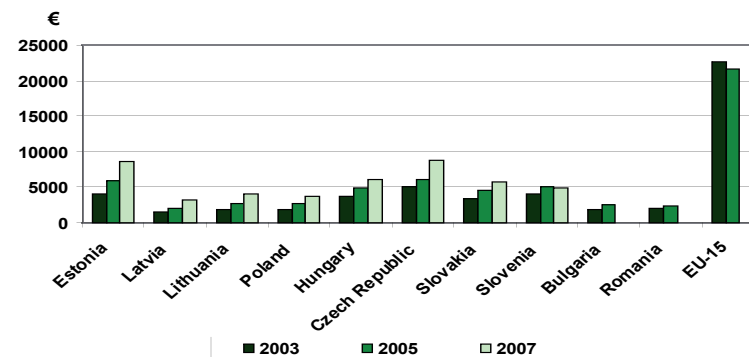


SOURCES : CSABA CSAKI BASÉ SUR LES DONNÉES EUROSTAT (2009)

GRAPHIQUE 3. RENDEMENTS CÉRÉALIERS DANS LES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES (TONNES/HA)

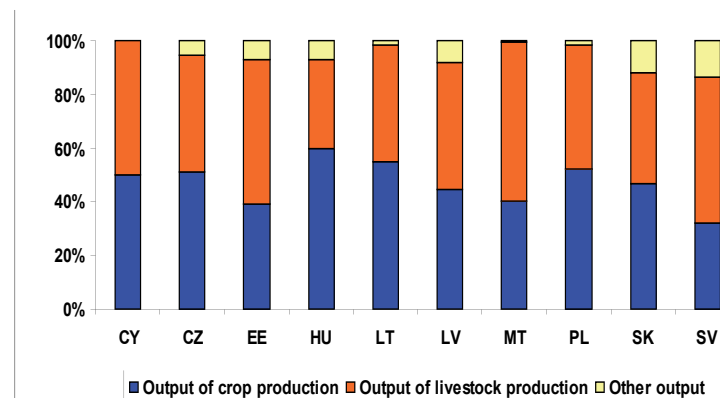


GRAPHIQUE 4. VALEUR AJOUTÉE AGRICOLE BRUTE AU PRIX DE BASE PAR UNITÉ DE TRAVAILLEURS



SOURCES : DIETER KIRSCHKE (2009), PRESENTATION À BERLIN, MACE CONFERENCE, JANVIER 2009

GRAPHIQUE 5. RÉPARTITION DE LA PRODUCTION AGRICOLE EN 2006 (%)



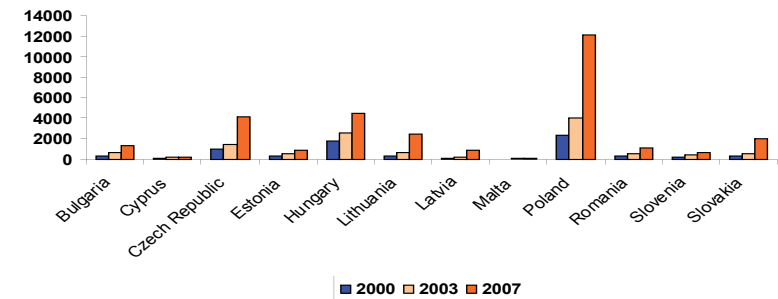
SOURCES : CSABA CSAKI À PARTIR DES DONNÉES RICA (2009)

Pourtant la productivité de la main-d'œuvre a augmenté, comme vous pouvez le voir dans le graphique 4. La productivité de la main-d'œuvre a augmenté sur toute la ligne à des degrés divers, mais la productivité de la main-d'œuvre agricole tourne toujours à seulement environ 20-25 % du niveau de l'Europe des quinze. Il convient d'en tenir compte lorsque nous parlons des futures politiques européennes : les agriculteurs de l'Europe des quinze n'ont pas besoin de plus de paiements ou d'aide parce que les prix sont plus élevés. La situation est différente dans les nouveaux États membres où la compétitivité est considérablement plus faible et les revenus des exploitations ne sont pas comparables à ceux des anciens pays membres.

La structure de l'agriculture, devenue plus extensive dans la plupart des pays, est une autre évolution intéressante à observer après l'adhésion. La colonne noire au bas du graphique 5 représente la part de la production végétale dans la production totale qui, dans la plupart des pays, atteint 50 %, parfois même 60 %. La part des cultures a augmenté par rapport à la contribution de l'élevage.

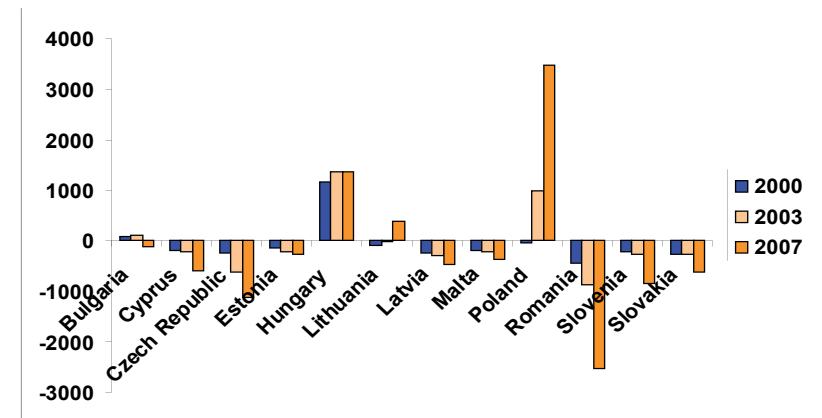
L'un des impacts les plus saisissants de l'adhésion à l'UE est qu'elle a engendré plus d'échanges et plus de concurrence. Le graphique 6 montre les exportations des pays de l'Europe des douze. On peut y voir que c'est la Pologne qui a enregistré l'augmentation la plus remarquable de ses exportations agricoles. La République tchèque et la Hongrie affichent elles aussi des performances à l'exportation impressionnantes.

GRAPHIQUE 6. EXPORTATIONS AGROALIMENTAIRES ET BOISSONS (EN MILLIONS DE \$)



SOURCES : CSABA CSAKI À PARTIR DES DONNÉES EUROSTAT (2009)

GRAPHIQUE 7. BALANCE COMMERCIALE AGROALIMENTAIRE ET BOISSONS (EN MILLIONS DE \$)

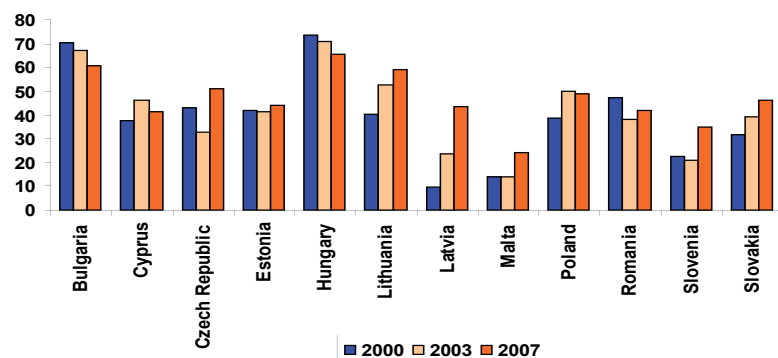


SOURCES : CSABA CSAKI À PARTIR DES DONNÉES EUROSTAT (2009)

Dans le même temps, les importations ont davantage augmenté que les exportations. Le graphique 7 montre une nouvelle fois des statistiques très élevées pour la Pologne, où tant les importations que les exporta-

tions ont considérablement augmenté. La balance commerciale agricole n'est régulière et positive qu'en Hongrie et en Pologne alors que les autres pays affichent un bilan de plus en plus négatif. Ceux-ci n'ont donc pas été capables de supporter les pressions dues à la concurrence. L'agriculture a donc, dans la plupart de ces pays, perdu du terrain sur les marchés nationaux par rapport aux produits en provenance de pays de l'Europe des quinze. Ceci découle en grande partie du fait que l'adhésion des douze nouveaux pays membres a créé de nouveaux marchés à l'Europe des quinze. Evidemment, l'Europe des douze elle aussi disposait de nouveaux marchés mais ils n'ont pas pu utiliser ces nouveaux marchés de la même façon étant donné le pouvoir des lobbyistes des secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire de l'Europe des quinze.

GRAPHIQUE 8. PART DES MATIÈRES PREMIÈRES DANS L'AGROALIMENTAIRE ET BOISSONS (%)



SOURCES : CSABA CSAKI À PARTIR DES DONNÉES EUROSTAT (2009)

Un autre développement, moins positif celui-là, est que la part des matières premières dans les exportations a augmenté dans la plupart des pays. Cette tendance est illustrée dans le graphique 8 de la page suivante. Il n'y a pas d'image uniforme mais à l'exception de la Hongrie, de la Bulgarie et de la Pologne, l'augmentation est régulière. Dans les autres pays, la proportion de matières premières dans les exportations agricoles a augmenté.

Les prix en valeur nominale ont augmenté pour tous les produits de l'Europe des douze, mais les prix réels sont restés en dessous du niveau européen. Dans des pays où les prix étaient proches du niveau européen avant l'adhésion, il n'y a pas eu beaucoup d'ajustement des prix. Il est également vrai que les revenus des exploitations ont considérablement augmenté après l'adhésion. Je n'ai pas trouvé de graphique comparable pour 2003 mais vous pouvez constater dans le graphique 9, qu'il y a eu une augmentation régulière après l'adhésion. D'importantes différences subsistent toutefois dans les revenus des exploitations entre les pays. Ce n'est pas surprenant que la Pologne ait une position privilégiée dans ce domaine. Quand nous nous demandons pourquoi il y a eu une réponse positive, nous devons nous rappeler que les pays de l'Europe des douze ne sont pas tous sur un pied d'égalité dans bien des domaines et qu'il existe de grandes différences d'un pays à l'autre.

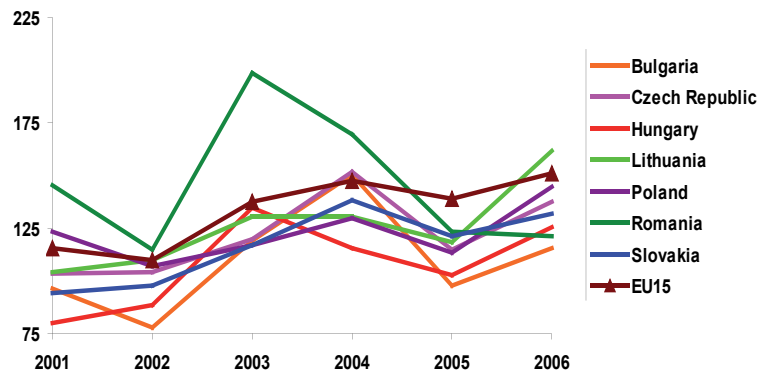
Conditions initiales et impact de l'adhésion

Je pense que nous devrions commencer par les conditions initiales. Tout d'abord, les douze pays sont entrés dans l'Union avec d'importantes ressources agricoles très variables en termes de qualité. Deuxièmement, la main-d'œuvre était énorme au moment de l'adhésion et, plus de quatre ans après, la main-d'œuvre employée dans l'agriculture a considérablement diminué. Ce dernier aspect est un développement important découlant de l'adhésion.

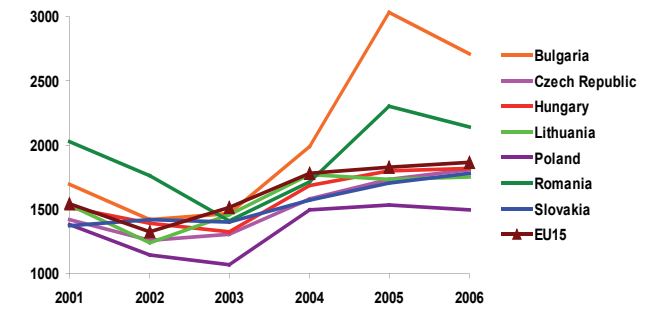
En cinq ans, la main-d'œuvre dans l'Europe des douze a diminué d'environ un million de personnes dans l'agriculture, alors que dans l'Europe des quinze le déclin oscillait entre 500 000 et 600 000 personnes. Cependant, l'évolution dans l'Europe des douze fut inégale. C'est ainsi que dans le plus grand pays, la Pologne, la main-d'œuvre du secteur agricole n'a pas vraiment changé. La diminution la plus importante a eu lieu en Roumanie, en Bulgarie et en Hongrie. Dans ces pays, en 2-3 ans, la main-d'œuvre du secteur agricole a diminué d'environ 40 % depuis l'adhésion.

GRAPHIQUES 9. PRIX AU PRODUCTEUR : FARINE, VIANDE DE PORC, ET LAIT

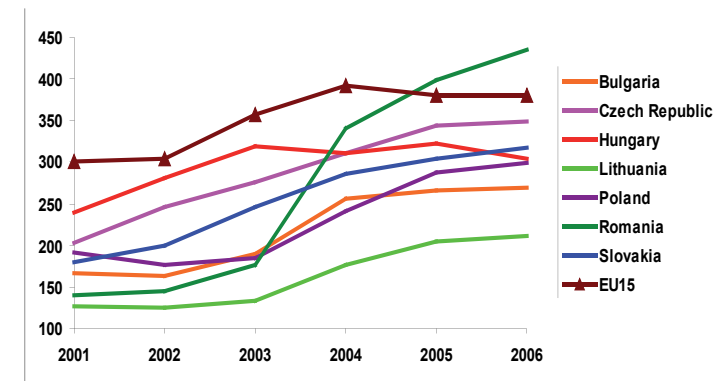
9A) PRIX AU PRODUCTEUR : FARINE (\$/TONNE)



9B) PRIX AU PRODUCTEUR : VIANDE DE PORC (\$/TONNE)



9C) PRIX AU PRODUCTEUR LAIT (\$/TONNES)

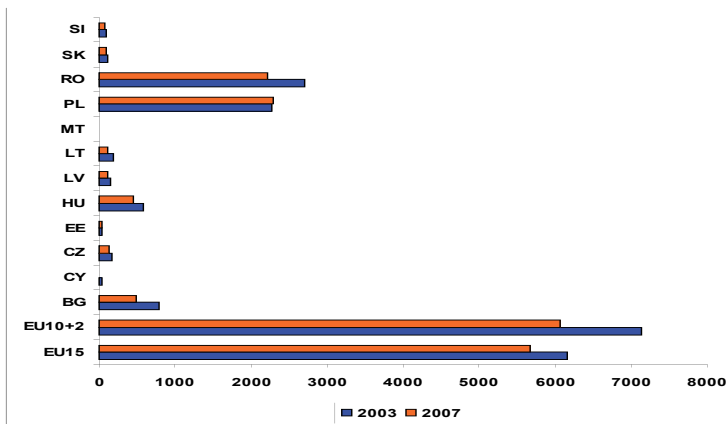


SOURCES : CSABA CSAKI À PARTIR DES DONNÉES EUROSTAT (2009)

La façon dont le secteur agricole est structuré (voir graphique 11) est un autre facteur important relatif aux conditions initiales. Le fait que la structure agricole dans l'Europe des douze soit complètement différente de la structure de l'Europe des quinze est pour moi le point crucial lorsque nous débattons de l'avenir de la PAC.

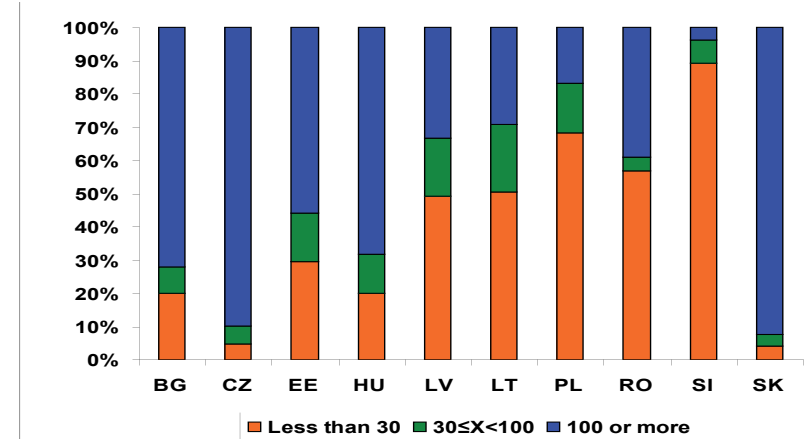
Deux des pays, la Slovénie et la Pologne, ont historiquement une structure agricole plus ou moins consolidée qui ressemble à la structure agricole de l'Europe des quinze, principalement constituée de petites fermes mais avec une taille moyenne beaucoup plus petite. Dans les autres pays, deux modèles coexistent. Cinq des pays présentent une double structure agricole forte où les grandes exploitations prédominent. En Slovaquie, par exemple, 92 % de la terre est cultivée par des exploitations de plus de 100 hectares ; en République tchèque, ce chiffre atteint environ 90 % ; et en Hongrie, il est de presque 70 %. En revanche, en Lettonie, en Lituanie et en Roumanie, les petites exploitations dominent, mais même ces pays affichent une sorte de dualisme.

GRAPHIQUE 10. TRAVAIL AGRICOLE EN MILLIER D'UNITÉS DE TRAVAIL ANNUEL (VALEURS ABSOLUES)



SOURCES : CSABA CSAKI À PARTIR DES DONNÉES EUROSTAT (2009)

GRAPHIQUE 11. TAILLE DES EXPLOITATIONS : SAU (HA) EN 2007



SOURCES : CSABA CSAKI À PARTIR DES DONNÉES EUROSTAT (2009)

TABLEAU 3. EVOLUTION DE LA PRODUCTION AGRICOLE EN VALEUR RÉELLE (2000 BASE 100)

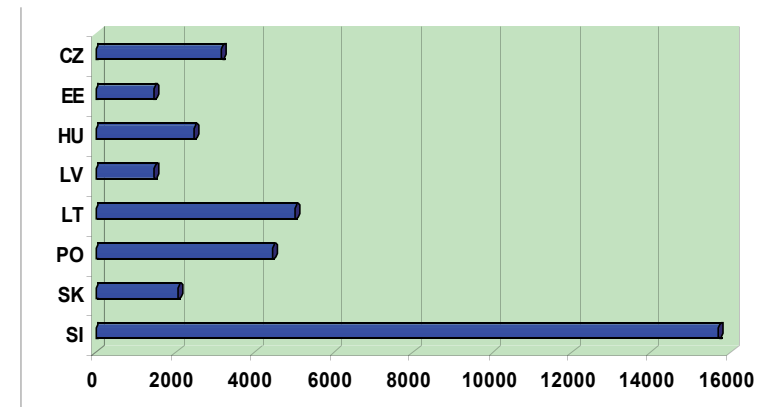
| Country | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bulgaria | 84.55 | 87.29 | 83.18 | 79.22 | 71.72 | 87.87 |
| Czech Republic | 83.21 | 98.44 | 86.96 | 86.00 | 98.11 | 93.57 |
| Estonia | 96.31 | 108.15 | 115.91 | 108.66 | 124.35 | 109.07 |
| Hungary | 89.45 | 100.31 | 90.81 | 91.26 | 91.32 | 100.05 |
| Latvia | 99.65 | 108.27 | 118.56 | 109.68 | 130.60 | 125.74 |
| Lithuania | 120.98 | 138.99 | 149.88 | 154.11 | 171.01 | 150.21 |
| Poland | 97.91 | 117.82 | 107.84 | 110.26 | 128.22 | 126.21 |
| Romania | 119.66 | 135.21 | 99.93 | 96.74 | 82.40 | 102.60 |
| Slovakia | 89.61 | 100.94 | 96.98 | 95.16 | 95.46 | 96.53 |
| Slovenia | 97.66 | 106.04 | 89.19 | 86.48 | 90.83 | 98.10 |

Cependant, il est important de noter qu'il ne s'agit que d'une structure semi-consolidée avec de fréquents changements et mouvements dans la plupart des pays. De nombreux pays comptent une grande partie de petites exploitations. Ce qui est réellement spécifique dans ce cas, c'est que dans l'Europe des douze il y a environ 4,5 millions d'exploitations de moins de 2 hectares et 7 millions d'exploitations de moins de 10 hectares. Lorsque nous parlons de petites exploitations dans l'Europe des quinze, elles sont d'une toute autre magnitude et taille. Je pense que le problème de ces exploitations constituera l'un des plus grands défis de la PAC à l'avenir.

Il est également intéressant de souligner que ces pays ont beaucoup moins d'actifs en agriculture que l'Europe des quinze. Je n'ai pas ici les chiffres de l'Europe des quinze mais la Slovénie se situe plus ou moins au niveau de l'Europe des quinze, et les autres pays restants sont, comme vous pouvez le voir sur le graphique 12 sur la page suivante, bien loin du niveau de la Slovénie. Aussi bien les grandes que les petites exploitations ont un niveau de capital et de préparation à la concurrence sur les marchés internationaux et européens relativement bas.

Pour comprendre pourquoi les résultats varient tant d'un pays à l'autre, nous devons nous pencher sur deux points spécifiques : les politiques de pré-adhésion et de post-adhésion de ces pays. Jetons d'abord un œil sur les politiques de pré-adhésion. Je pense que ces politiques ont eu un impact important sur ce qui s'est passé après l'adhésion. Les instruments comme l'amélioration de la compétitivité, le faible niveau de soutien estimé au producteur, les politiques foncières libérales et la concentration sur la production ont soutenu l'évolution et le résultat positif de l'adhésion à l'UE.

GRAPHIQUE 12. ACTIF TOTAL/SAU EN 2006 (€/HA)



SOURCES : CSABA CSAKI À PARTIR DES DONNÉES RICA (2009)

Le graphique 13 montre l'évolution du soutien aux producteurs de 1990 à 2007. Les colonnes représentent le soutien au niveau CE/UE. Vous pouvez constater que certains pays, comme la Pologne, ont reçu peu de soutien avant leur adhésion à l'UE. D'autres pays, comme la Roumanie et la Hongrie, ont bénéficié de beaucoup plus d'aides. En conséquence, l'adhésion a engendré moins d'impacts visibles à court terme dans les pays où le niveau d'aide était plus faible avant l'adhésion.

Les politiques foncières sont elles aussi évidemment très importantes. Ces politiques ont contribué à l'évolution observée. Dans certains pays, comme la Hongrie, les politiques foncières étaient très restrictives, seules les personnes physiques pouvaient posséder une terre, pas les personnes morales. De plus les propriétaires fonciers étrangers sont extrêmement mal perçus. Donc, d'un côté, ces politiques ont protégé la propriété foncière locale mais, d'un autre côté, elles ont empêché l'afflux de capitaux dans

le secteur agricole. Je pense que ces politiques jouent toujours un rôle négatif.

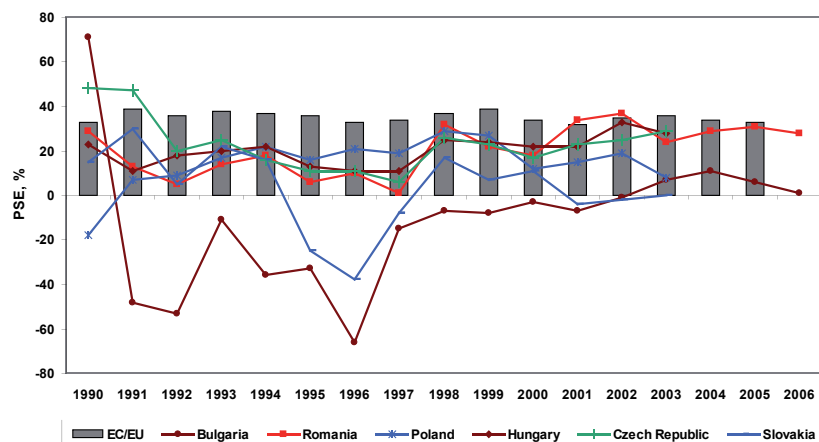
En outre, en terme d'impacts négatifs, je souhaiterais simplement souligner que les pays qui ont bénéficié d'un soutien modéré des prix et du marché immédiatement avant leur adhésion ont fortement stimulé leur secteur agricole. C'est par exemple le cas de la Pologne qui a bénéficié d'un soutien des prix et du marché très mûre alors que la Hongrie a fait une grande erreur en mettant en place une politique de soutien des prix à grande échelle juste deux mois avant son adhésion. Ainsi, le niveau général de soutien a eu un impact important, tout comme la façon dont ce soutien a été apporté au secteur agricole.

L'absence de remembrement des terres et des exploitations dans de nombreux pays a également limité les impacts visibles après l'adhésion. Nous ne devons pas oublier que ces pays ont progressé lentement dans le domaine du remembrement, de la restructuration des exploitations, etc. et que, dans certains cas, des millions de personnes vivant en ville possèdent des terres offertes en compensation. Cette situation n'a pas aidé le secteur agricole.

Après leur adhésion, les nouveaux États membres ont pu choisir entre introduire la PAC telle quelle ou opter pour le régime de paiement unique à la surface (RPUS) – un « système de paiement par surface ». À l'exception de la Slovaquie, tous les pays ont choisi le RPUS qui était, selon moi, approprié (et l'est toujours) étant donné les conditions spécifiques dans ces pays. En ce moment, les propriétaires fonciers et les utilisateurs fonciers discutent pour savoir quand introduire le régime de paiement unique. Je pense qu'il n'a été introduit dans aucun des pays, même si la Hongrie a l'intention de le faire sauf si la cour constitutionnelle bloque la décision.

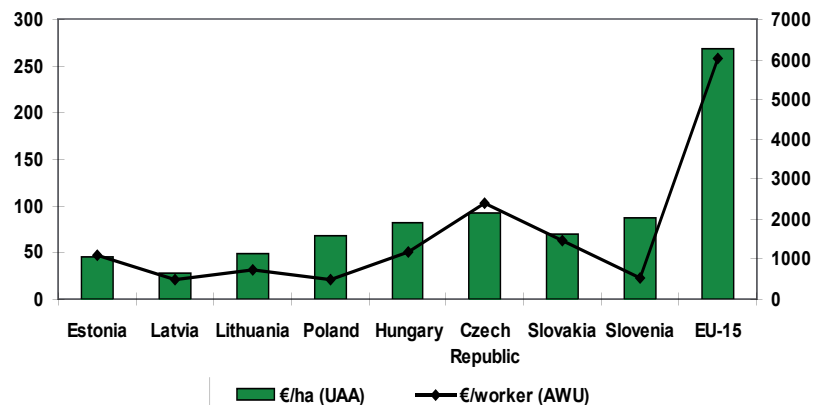
Dans les nouveaux États membres, le soutien de l'UE offre une possibilité de paiement complémentaire, en particulier pour le secteur de l'élevage, alors que d'autres ne soutiennent pas beaucoup l'agriculture au delà des paiements directs. Le graphique 14 montre que le niveau de paiements directs est toujours considérablement plus faible dans les nouveaux États membres. Je pense donc que leur demande de les voir disparaître n'est pas injustifiée. Le graphique montre très clairement les différences découlant de l'accord de Copenhague.

GRAPHIQUE 13. ESTIMATION DE L'ÉVOLUTION DU SOUTIEN AU PRODUCTEUR



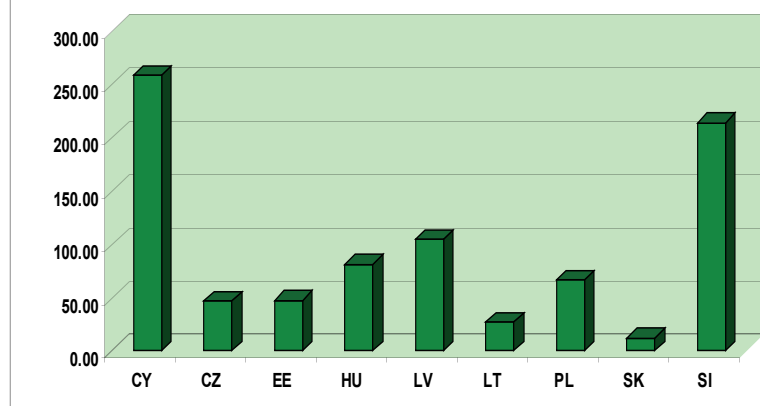
SOURCES : DIETER KIRSCHKE (2009)

GRAPHIQUE 14. PAIEMENTS DIRECTS EN 2007



SOURCES : DIETER KIRSCHKE (2009)

GRAPHIQUE 15. DÉPENSES NATIONALES POUR L'AGRICULTURE PAR HECTARE DE TERRE CULTIVÉE EN 2006 (1000€)



SOURCES : CSABA CSAKI À PARTIR DES DONNÉES EUROSTAT (2009)

Il existe cependant de grandes différences entre les douze nouveaux États membres en ce qui concerne les paiements complémentaires. Le graphique 15 à la page suivante montre les dépenses agricoles nationales comprenant les paiements complémentaires, plus l'administration agricole, les recherches, etc. On observe quelques différences entre les autres nouveaux États membres (la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne) mais le soutien y est également faible. La Slovaquie, en revanche, a choisi la PAC et enregistre de loin le montant de dépense nationale le plus élevé par terre agricole comparé au reste des nouveaux États membres.

Je peux simplement en tirer comme conclusion que ces pays utilisent toujours des ressources nationales très limitées pour l'agriculture et toute tentative de nationaliser la PAC devrait tenir compte de ces chiffres et des contraintes indiquées par ces chiffres. Naturellement, les priorités du deuxième pilier divergent également dans ces pays mais la plupart d'entre eux utilisent l'axe 1 qui vise à stimuler la compétitivité. L'intervention sur le marché céréalier joue aussi un rôle dans certains des pays mais il nous faut également prendre en compte l'efficacité de la mise en œuvre du système de la PAC.

Conclusions

Permettez-moi de clore mon intervention par quelques conclusions. D'une manière générale, je pense que nous pouvons conclure que la PAC a eu un impact positif sur l'agriculture dans l'Europe des douze. Elle a fourni un revenu aux agriculteurs. Elle a également protégé le secteur agricole de l'énorme pression concurrentielle provenant de l'Europe des quinze, même si cette protection n'était que partielle. La diversité existante est due aux conditions initiales et aux politiques de pré-adhésion et de post-adhésion. Je dirais que la Pologne et les pays baltes peuvent être considérés comme les meilleurs élèves dans le domaine de l'ajustement aux conditions euro-

péennes et les plus à même de tirer profit du nouveau marché élargi, alors que les autres présentent des bilans moins favorables. Il est important de reconnaître que la structure agricole elle-même a joué un grand rôle dans ce qui s'est passé. L'évolution indique que les structures remembrées – qu'elles soient petites ou grandes – sont avantageuses, en tout cas à court terme. Nous avons, d'un côté, la Pologne, avec principalement de petites exploitations, et, de l'autre, la Slovaquie qui n'a pas changé sa structure de grandes exploitations.

J'aimerais désormais me concentrer sur certaines des difficultés. Tout d'abord, je voudrais souligner que nous comptons entre 5 et 6 millions de petits exploitants qui, d'une manière ou d'une autre, ne rentrent pas dans le cadre de la PAC. La plupart d'entre eux ne peuvent tout simplement rien en attendre. Leur importance dans le développement a contribué aux différences qui se sont rapidement accrues entre les zones urbaines et rurales dans certains des nouveaux États membres. La pauvreté rurale, en partie associée aux petits exploitants, est un phénomène nouveau (ou en tout cas relativement neuf). Nous devons en tenir compte dans notre débat, même si je ne pense pas que la PAC soit le meilleur instrument pour résoudre ce problème. Aux frontières orientales de dix des nouveaux États membres, les régions rurales sont aujourd'hui peuplées de millions des personnes véritablement pauvres. Je pense que nous ne pouvons fermer les yeux sur ce point. J'ai noté quelques références à certaines des nouvelles problématiques dans l'invitation à cette conférence mais je n'ai trouvé aucune référence à ces phénomènes en particulier ou aux problèmes sociaux, ruraux, agricoles associés, spécifiques aux nouveaux États membres. Cela pourrait constituer un obstacle de taille lorsque les hommes politiques locaux feront eux aussi entendre leur voix de manière plus véhémement.

Nous sommes déjà témoins de l'émergence de partis extrémistes dans les nouveaux États membres. Ce phénomène est en grande partie lié aux problèmes sociaux des zones rurales. Nous devons donc également

penser à la façon dont la nouvelle PAC peut contribuer à régler le problème. Il conviendrait peut-être de dresser des lignes directrices ou des propositions sur la façon dont l'UE pourrait mieux utiliser les politiques régionales et de cohésion afin de régler ces problèmes.

Naturellement ces pays ont un potentiel limité pour résister aux pressions concurrentielles, je pense que cela a déjà engendré pas mal de débats. Je crois cependant qu'il y a ici une certaine évolution positive et graduelle. Les consommateurs locaux reconnaissent l'importance des produits locaux ; je ne soutiendrais donc pas qu'il s'agit forcément là d'un grand problème. Mais il y a toujours une courbe d'apprentissage que les nouveaux pays doivent dépasser et ceci doit être reconnu par les pays de l'Europe des quinze.

J'en viens maintenant à mon dernier point portant sur l'avenir et les objectifs de notre discussion. À quel point une solution est-elle valable pour tous ? De quelle façon devrions-nous prendre en compte les problèmes spécifiques des nouveaux États membres ? Il ne fait aucun doute que la PAC a été initialement conçue conformément aux conditions existant dans l'Europe des quinze avant d'être simplement ajustée aux douze nouveaux pays membres. Mais ces cinq dernières années, il est clairement apparu que certains secteurs avaient besoin d'une attention plus soutenue et qu'il nous fallait également mieux comprendre les problèmes spécifiques des nouveaux États membres.

Il y a environ un an, l'ancien ministre néerlandais de l'agriculture s'est rendu en Hongrie où il a prononcé un discours sur la PAC et son avenir. Il a dit à cette occasion : « Nous connaissons très bien les objectifs : environnement et bien-être animal, c'est à ça que vous devez vous ajuster. » Quelqu'un s'est alors levé et pour lui dire « Mais, monsieur le ministre, vous parlez avec le point de vue d'une personne qui vient d'un pays dans lequel l'agriculture est compétitive et où les agriculteurs sont riches. Si vous visitez nos exploitations, vous vous rendrez compte que notre agri-

culture n'est pas compétitive et qu'une grande partie de nos villageois sont pauvres. » Alors comment pourrait-elle convenir à tout le monde, en particulier l'approche exagérée du bien-être animal ? Il ne s'agit pas là d'un sujet de préoccupation pour les gens qui, en ce moment, s'inquiètent pour leurs enfants et pour leur survie. Se concentrer sur l'environnement à tout prix est sans doute louable, mais que faites-vous lorsque cela n'a qu'une importance marginale pour les populations rurales ?

Il nous faut absolument disposer d'un cadre commun et assurer une continuité de la PAC d'une façon ou d'une autre, de sorte à mieux s'occuper des problèmes spécifiques de ces douze pays. Cette discussion serait d'autant plus importante si l'UE devait s'élargir entretemps, car ces douze pays ne sont pas uniformes et peuvent être divisés en deux groupes complètement différents. En effet, en termes de développement, les dix pays issus de l'élargissement de 2005 représentent la moitié de l'UE quinze, alors que la Bulgarie et la Roumanie représentent la moitié de ces dix pays.

2ème table ronde - Améliorer la réglementation agricole européenne après 2013

Comment réformer la PAC pour relever les nouveaux défis ?

Ewa Rabinowicz, *Professeur d'économie agricole, Université suédoise des sciences agricoles, Stockholm*

Je vais tenter de me pencher sur le rôle de la PAC dans le processus d'intégration européenne et de faire une rapide évaluation de la PAC actuelle en me concentrant sur le paiement unique et sur les programmes du deuxième pilier liés aux présentations et aux discussions de la première séance. J'analyserai brièvement leur efficacité et leur distribution puis m'arrêterai plus longuement sur les objectifs de la PAC.

Si nous avons besoin d'une nouvelle PAC, nous devrions peut-être commencer par définir les objectifs poursuivis par la nouvelle politique et les résultats à atteindre. Certains des anciens objectifs devraient disparaître alors que de nouveaux devraient s'y ajouter. Mais la réforme de la PAC reste difficile. J'ajouterai donc des commentaires sur la stratégie à court terme, c'est-à-dire sur ce que nous devons faire avant que les objectifs à long terme puissent être réalisés. Je finirai par quelques conclusions.

La PAC et l'intégration européenne

Nous pouvons tous affirmer que la PAC était, par le passé, une composante décisive du processus d'intégration européenne. Mais qu'en est-il de l'avenir ? La PAC actuelle satisferait-elle aux tests de subsidiarité ? De nombreuses autres questions restent en suspens étant donné la grande part du budget absorbée par la PAC. Les dépenses liées à la PAC constituent-elles une utilisation rationnelle des faibles ressources communes dans le contexte actuel de crises mondiales, et notamment de crise climatique ?

Je commencerai mon exposé par le principe de subsidiarité selon lequel la politique doit se concentrer sur le niveau de gouvernement le plus bas auquel elle peut être efficacement fournie. Du point de vue du fédéralisme fiscal, cela implique que l'argent européen rémunère des biens publics européens dont la production ne serait pas assurée autrement et pour lesquels il y aurait une valeur ajoutée à ce qu'ils soient gérés au niveau européen.

Implications du droit à paiement unique

Penchons-nous sur la PAC actuelle et concentrons-nous sur le paiement unique. Le DPU est l'élément le plus important de la PAC et absorbe une grande partie de son budget. Ce que j'affirme ici se base sur le projet de recherche IDEMA financé par l'UE. Le projet IDEMA repose sur des études de cas de douze régions et sur une modélisation d'agent spatialisé. Cette étude montre que les DPU ont un potentiel de soutien au revenu des exploitations très limité. La suppression du soutien provoquerait la chute des valeurs foncières, l'accélération des changements structurels et l'augmentation des revenus provenant d'autres sources, laissant le revenu total de l'exploitation inchangé. Cependant, dans les régions marginales où le changement structurel ralentit, ces paiements contribuent à une meilleure biodiversité – compte tenu de l'obligation faite de maintenir les terres agricoles dans de bonnes conditions agronomiques et écologiques – et

à un meilleur taux d'emploi. Dans l'ensemble, il n'y a presque aucun effet transfrontalier.

On dit souvent que les paiements à l'échelle communautaire sont nécessaires pour ne pas créer une concurrence faussée. Je dirais que le financement communautaire n'est pas nécessaire pour niveler le terrain, car le sol est immeuble. Or vous ne pouvez nuire à la concurrence qu'à la condition qu'il soit meuble.

Évaluation du second pilier

Penchons-nous rapidement sur le deuxième pilier de la PAC qui comprend des mesures réparties en trois domaines :

1. la compétitivité ;
2. l'environnement ;
3. un développement rural plus important.

La compétitivité comprend surtout des mesures de soutien aux investissements, des aides aux jeunes agriculteurs, des formations, des mesures de retraite anticipée et d'autres mesures similaires. Ces mesures ont bien sûr le potentiel d'améliorer l'efficacité mais cela se vérifie seulement en cas de défaillances du marché, ce qui est très probable dans les nouveaux États membres.

Un vieux dicton nous dit : « Si ce n'est pas cassé, ne réparez pas ». Nous l'utilisons généralement pour les appareils électroménagers, mais il s'applique bien également à la politique économique. S'il n'y a pas de défaillance du marché, il est difficile d'améliorer l'allocation des ressources. Une évaluation de la politique montre des preuves évidentes d'effets de substitution, ce qui soutiendrait l'idée selon laquelle il n'y aurait pas de défaillance du marché. Les effets transfrontaliers sont légers et les biens publics sont

dans l'ensemble inexistants. Dans ces conditions je pense que le principal effet de nombreux DPU est le transfert de revenus.

Les mesures environnementales du second pilier assurent une compensation aux agriculteurs qui adoptent des pratiques saines pour l'environnement et favorisent la production de biens publics, tels que les services liés à la biodiversité et aux écosystèmes, au paysage et au patrimoine. Le problème de la pollution des eaux et de l'atmosphère ainsi que les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas oubliés. En examinant ces mesures de plus près, on peut penser qu'il faudrait améliorer leur ciblage pour les rendre plus efficaces. Aujourd'hui d'énormes différences nationales peuvent être observées. Des aides ont été critiquées pour leur faible performance, dans la mesure où les paiements sont souvent très généraux et non liés à des effets spécifiques, c'est pourquoi ils sont considérés comme des aides aux revenus.

Enfin, le troisième élément du deuxième pilier est le développement rural. Les paiements se concentrent sur le développement des villages, la diversification, la promotion du tourisme et d'autres domaines similaires. Les mesures se sont souvent avérées insuffisantes pour s'attaquer à la marginalisation des régions à la traîne. Selon moi, elles se concentrent plus sur les symptômes que sur les causes du retard des régions, comme l'éloignement, la faible productivité et le manque de main-d'œuvre et de services qualifiés. Dans ce cas, les effets transfrontaliers sont absents ; la motivation première est la cohésion. Les mesures sont plus appropriées dans les nouveaux États membres mais elles sont appliquées dans toute l'Europe. La question est de savoir si cela est opportun, je reviendrai sur ce point plus tard.

Efficacité et distribution

Permettez-moi de résumer mon évaluation de la PAC jusqu'à aujourd'hui. Je dirais que les dépenses de la PAC sont peu justifiées en termes d'externalités et de biens publics européens. On observe également que le cofinancement s'applique aux mesures du deuxième pilier – qui couvre des dimensions de biens publics européens – tandis que les paiements directs, totalement financés par le niveau communautaire, ne recoupe pratiquement aucun bien public. C'est un paradoxe. Ainsi, j'en conclus que les dépenses de la PAC sont principalement distributives. On doit donc se poser la question suivante : qui reçoit l'argent ?

Dans une étude menée en 2005 par Mark Shucksmith et ses collègues, portant sur l'Europe des 15, c'est important de le signaler, il a été démontré que les soutiens des premier et deuxième piliers favorisaient des zones européennes économiquement viables et en croissance au lieu de régions isolées et en retard. Concernant les paiements directs, j'ai trouvé un rapport de la Commission très intéressant dans lequel on peut lire que 2 % des bénéficiaires – c'est-à-dire ceux qui ont reçu plus de 50 000 euros en 2005 – ont reçu 30 % de l'argent, ce qui signifie que beaucoup d'argent est dépensé pour une petite partie des bénéficiaires.

Vous pouvez maintenant percevoir que mon évaluation de la PAC actuelle n'est pas très positive. La question est la suivante : que devons-nous faire à présent ? Quels objectifs la PAC devrait-elle poursuivre ?

Objectifs à supprimer : prix raisonnables pour les consommateurs, revenu des exploitations

Permettez-moi de commencer par les objectifs qui, selon moi, sont obsolètes et devraient être supprimés. Le premier porte sur la protection des consommateurs, autrement dit sur la garantie de prix raisonnables aux consommateurs. Selon moi, cet objectif n'a jamais été pris très au sérieux

et doit être supprimé. Si nous protégeons les consommateurs européens des prix élevés, par exemple en interdisant les exportations, cela aura un impact négatif sur la pauvreté mondiale puisque les prix seront encore plus élevés. Moralement cet objectif ne se justifie pas.

Concernant le revenu agricole, un objectif majeur de la PAC, il n'a également plus lieu d'être. Les aides étant capitalisées dans les actifs, les objectifs liés aux revenus agricoles sont très difficiles à atteindre à long terme. De plus, la préférence des agriculteurs va à un règlement des problèmes de revenus sans recours à l'aide publique. Dans le cas suédois, les ménages agricoles ont des revenus très similaires, quelle que soit leur taille, parce que les plus petits exploitants complètent leurs revenus par d'autres sources. Si l'objectif de revenu agricole est maintenu, il devrait être cohérent avec la politique sociale. Actuellement, la majorité de l'aide aux revenus est versée comme un transfert individuel or un tel transfert implique de se demander si l'individu a réellement besoin de soutien. Le soutien aux revenus devrait être sujet à une évaluation des moyens, comme c'est le cas pour tout autre type d'aide sociale. S'il s'agit d'une politique sociale, il faut l'utiliser comme telle plutôt que de demander aux agriculteurs d'appliquer des règlements environnementaux en contrepartie d'un soutien à leurs revenus. C'est étrange du point de vue de la politique sociale.

Objectifs à conserver

Selon moi, parmi les objectifs à conserver, il y a d'abord la compétitivité, qui reste importante puisque la pression concurrentielle sur l'agriculture augmente et continuera d'augmenter à l'avenir. En outre, cela apporte une valeur ajoutée que l'action soit menée au niveau européen en termes d'encouragement à l'innovation et au progrès technique. L'aide aux investissements, devrait plutôt être transformée en une aide à l'innovation. Les

subventions aux investissements seraient alors limitées aux nouveaux États membres pendant une période de transition.

Concernant la stabilité, elle fut chèrement acquise par le passé grâce à des interventions sur le marché, désormais il faudrait davantage se concentrer sur la création d'un filet de sécurité. Les solutions offertes par le marché pour la gestion des risques existent mais ne sont peut-être pas optimales. Remarquons toutefois que l'UE n'a pas accès à de meilleures informations que les entrepreneurs ou les États membres pour assurer les risques, l'UE devrait donc en cas d'évènements catastrophiques restreindre son offre d'un cadre d'assurance légal et d'aides d'urgence.

La sécurité alimentaire reste également un objectif pertinent. Cependant, l'alimentation et la sécurité dans l'UE sont des produits liés et ne sont pas sous-approvisionnés pour le moment. La sécurité alimentaire mondiale, en revanche, est un problème réel. Nous devrions stimuler la croissance de la production agricole en Afrique plutôt que de débattre sur le soutien aux agriculteurs européens pour le bien de la sécurité alimentaire mondiale. Je pense que nous ne devons pas considérer une future abondance de nourriture comme allant de soi puisqu'à l'heure actuelle, nous ne savons pas ce que les changements climatiques nous réservent. Il est donc nécessaire de consacrer des dépenses au secteur de la recherche et du développement afin de mettre un terme au déclin de la croissance de la productivité.

Dans le cas de la protection environnementale, il est évident que les services liés à la biodiversité et aux écosystèmes sont des biens publics transfrontaliers qui nécessitent une politique commune. Il convient de mieux cibler les objectifs; une conception nationale est donc nécessaire. Sans la mesure où le risque d'effet d'aubaine existe bel et bien, il nous faut coordonner le financement. Il y a là également un risque de comportement stratégique, qui implique que nous devons prévoir un cofinancement pour s'assurer que les États membres ne financent pas leurs biens publics

nationaux (au détriment des biens publics européens) avec la bourse commune. Enfin, le risque de protectionnisme est évidemment toujours bien réel et il est donc important de pouvoir disposer d'un cadre commun. Cependant, les régimes agro-environnementaux existants doivent être améliorés. Les opportunités d'innovations existent, comme les trusts de conservation, les enchères, les habitats de réserve, une plus grande régionalisation, etc. Ces sujets font l'objet de nombreuses discussions et nous devrions tester de nouvelles mesures.

Concernant les changements climatiques, l'agriculture représente à la fois un problème et une solution : 13,5 % des émissions de gaz à effet de serre proviennent de l'agriculture. Cependant les changements climatiques forment un problème mondial auquel nous devons tous nous atteler. Le changement climatique invite selon moi à de nouvelles recherches en matière d'atténuation et d'adaptation en mettant par exemple au point de nouvelles variétés. Mais les politiques de limitation efficaces nécessitent une harmonisation entre toutes les sources d'émission des coûts marginaux de diminution des émissions. En d'autres termes, si nous luttons contre les changements climatiques, nous ne devrions pas soutenir les crédits agricoles. Toutes les technologies devraient être considérées sur un pied d'égalité.

En ce qui concerne la cohésion et la consolidation du développement rural, on observe que la pauvreté est une réalité dans de nombreuses régions rurales de l'UE, en particulier dans les nouveaux États membres. Le professeur Csáki a mentionné la pauvreté et le rôle de la PAC dans la contribution à la lutte contre la pauvreté. Bien entendu, la PAC ne peut à elle seule résoudre le problème de la pauvreté, mais la pauvreté ne devrait pas être exclue de la politique. La PAC devrait selon moi se concentrer sur la pauvreté qui sévit dans les régions rurales, c'est-à-dire sur les régions rurales pauvres comparativement à d'autres régions plutôt que sur la pauvreté dans les régions rurales en général. Si les personnes pauvres

d'une région sont comparées aux autres habitants de la même région, cela relève des politiques sociales.

Je plaide également en faveur d'une approche territoriale et de politiques générales plutôt que pour des aides par projets. La préférence devrait aller aux zones rurales qui en retard et aux nouveaux États membres ; et l'on est en droit de se demander si toutes les zones rurales doivent être concernées par les politiques de développement dans les anciens États membres.

Réforme de la PAC à long terme

Pour résumer ma vision à long terme de la PAC, je dirais que les objectifs de la nouvelle PAC doivent inclure la protection de la biodiversité, l'atténuation des changements climatiques, la contribution à la compétitivité et la contribution à la cohésion. Les objectifs tels que le soutien aux revenus agricoles et le maintien de prix raisonnables aux consommateurs devraient être abandonnés. Les droits à paiement unique devraient être éliminés de la PAC. Ces paiements ne se justifient ni en termes de soutien aux revenus ou de compensation pour des coûts élevés, ni en termes de sécurité alimentaire. J'insiste aussi sur le fait que la taille future des mesures du deuxième pilier doit être basée sur les mérites des politiques en question. Nous ne devrions pas nous contenter de transférer de l'argent : nous devons également nous demander si nous disposons des outils politiques efficaces pour réaliser nos objectifs et si nous disposons des mesures nous permettant d'arriver à des résultats.

Réforme de la PAC à court terme

La PAC a subi beaucoup de changements depuis le début des années 1990, et même si l'évolution a été lente, elle a souvent pris la bonne direction. De ce point de vue, il serait très irréaliste de s'attendre à des changements

immédiats et radicaux. La question est donc de savoir quels changements à court terme seraient en phase avec le résultat souhaité à long terme.

Je souhaiterais m'attarder sur quatre points pour lesquels des commentaires s'imposent. Le transfert d'argent entre le premier et le deuxième pilier a jusqu'à présent été réalisé par la modulation. Je plaiderais en faveur de paiements identiques considérablement plus faibles, à un taux forfaitaire plutôt que par modulation qui serait beaucoup plus efficace. Ceci réglerait le problème de distribution inégale entre pays et régions, etc. Plafonner les très gros transferts n'est pas une façon très efficace de régler le problème, un plafond marginal de 4 %, n'affectera pas beaucoup la distribution. En plafonnant le risque est de toucher au changement structurel et, à long terme, à l'efficacité de l'agriculture. Je pense qu'il est raisonnable de garder la conditionnalité sous sa forme actuelle, l'impact n'est pas très important mais cela n'est pas négatif. Néanmoins nous ne devrions pas augmenter le nombre de composantes dans la mesure où, à long terme, la stratégie devrait consister à supprimer le régime de paiement unique. Je pense aussi que fusionner les deux piliers mettrait à mal la crédibilité de la suppression du premier pilier.

Je terminerai en soulignant que les allocations provenant du budget commun doivent répondre aux crises mondiales émergentes, en particulier les changements climatiques, qui constituent vraisemblablement le plus grand défi que doit relever l'humanité. La technologie à faible émission de CO₂ étant actuellement limitée, la science et la technologie sont les clés de cette réponse et l'Europe a intérêt à mettre en commun les ressources pour réaliser des économies d'échelle. Il faut moins dépenser pour l'agriculture dans le futur budget et les dépenses restantes doivent se concentrer sur la préservation de la biodiversité et l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques.

Quelle stratégie européenne pour l'environnement et l'agriculture ?

David Baldock, *Directeur général de l'Institut pour une politique européenne de l'environnement (I.E.E.P.), Londres*

Mon exposé porte sur une stratégie pour l'agriculture et l'environnement et ne devrait donc pas – je l'espère – reproduire entièrement le thème couvert par les deux présentations précédentes. Il me semble toutefois utile de commencer par un petit résumé de la situation en matière d'agriculture et d'environnement en Europe.

Aperçu des questions d'agriculture et d'environnement en Europe

La plupart des questions concernant l'agriculture et l'environnement sont incontestablement très simples. L'Europe a une longue tradition de gestion des terres et l'agriculture y joue un rôle prépondérant. Elle occupe la majeure partie de l'espace dans les régions rurales et interagit avec le fonctionnement des systèmes naturels. L'impact environnemental est par conséquent important, partiellement négatif et partiellement positif. Au fil du temps, notre connaissance de bon nombre de ces impacts s'est considérablement accrue, mais elle demeure encore incomplète. Par exemple, lors de l'adoption de la directive européenne relative à l'eau potable, peu de gens imaginaient à l'époque que l'on serait capable de détecter des pesticides dans l'eau potable comme on peut le faire aujourd'hui. Si les gouvernements avaient su cela, ils n'auraient probablement pas approuvé les paramètres fixés dans cette directive.

De plus, nous sommes encore très loin d'une réelle compréhension de la gestion des terres en Europe. L'attention que nous accordons à cette gestion n'est pas aussi grande que celle que nous avons accordée, par exemple, à la gestion des eaux. La situation est relativement inégale et

j'aurais tendance à me rallier à l'avis de Louis-Pascal Mahé selon lequel la répartition des questions réglées au niveau européen, ou au niveau local, n'est pas nécessairement celle qu'on attendrait d'un modèle de fédéralisme fiscal (ni de certains autres modèles).

Comment l'agriculture affecte-t-elle l'environnement ? La nature du sol, le type d'activité agricole et son degré d'intensité ont clairement un impact, de même que beaucoup d'autres facteurs tels que la structure, la présence ou l'absence d'éléments historiques dans le paysage, le niveau de spécialisation de l'exploitation, etc. De manière schématique, on peut dire que certains types d'agriculture tendent à produire plus de bénéfices environnementaux que d'autres. C'est notamment le cas des systèmes moins intensifs, mais les systèmes plus intensifs apportent également des bénéfices, même s'ils entraînent souvent des coûts d'opportunité plus élevés.

Il a été suggéré que certaines régions d'Europe s'intéressent plus que d'autres à certains aspects de l'environnement agricole. Il est en fait assez difficile d'en juger, comme le montre tableau 7.

TABLEAU 7. PRIORITÉS AGRICOLES ET ENVIRONNEMENTALES DE CERTAINS ÉTATS MEMBRES

| Member State | Landscape & Cultural Heritage | Biodiversity | Water | Soils | Organic | Genetic Diversity |
|------------------------|-------------------------------|--------------|-------|-------|---------|-------------------|
| Austria | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ |
| Belgium | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| Denmark | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | |
| Finland | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | |
| France | | ✓ | ✓ | | ✓ | |
| Germany | | | | | | |
| Bavaria | ✓ | ✓ | | | | |
| North Rhine-Westphalia | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Saxony-Anhalt | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Baden Württemberg | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Greece | | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ |
| Ireland | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ |
| Italy | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Netherlands | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| Portugal | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| Spain | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| Sweden | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | |
| UK (England) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Czech Republic | | | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Hungary | | | | ✓ | ✓ | |
| Poland | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Slovak Republic | | | | ✓ | ✓ | ✓ |
| Slovenia | ✓ | ✓ | | | ✓ | |

SOURCES : IEEP

Ce tableau est une matrice des priorités choisies par les États membres lors de la définition de leurs politiques agricoles et environnementales au sein du cadre mis en place en Europe. Elle n'est pas totalement représentative de l'opinion publique mais donne un certain crédit à l'hypothèse selon laquelle les nouveaux États membres, figurant dans le bas du tableau, tendent à consacrer moins d'énergie et d'argent à la problématique du paysage et de la biodiversité, par exemple, ce qui n'est pas totalement surprenant. Je dois cependant dire que dans le cadre de ma participation à la mise en œuvre de certains programmes agro-environnementaux dans plusieurs nouveaux États membres, j'ai toujours été frappé

de voir que la jeune génération impliquée dans ces programmes était étonnamment engagée et déterminée à élever les normes environnementales à des niveaux aussi hauts que n'importe où ailleurs en Europe. Je pense donc que la situation est relativement complexe.

Une approche pour l'avenir

En ce qui concerne l'avenir, je tiens tout d'abord à dire que si l'agenda environnemental semble déjà suffisamment volumineux aux yeux de certains d'entre vous, mon opinion est qu'il va encore s'épaissir. Cette évolution sera due en partie au fait que certains aspects n'ont peut-être pas encore été pleinement explorés – le sol en est un – et en partie aux changements climatiques. La question du changement climatique ne se résume pas aux impacts sur l'agriculture ou aux impacts de la modification du climat en soi (qui sont importants) ; elle ne se limite pas non plus aux efforts d'atténuation et d'adaptation (en d'autres termes, la réponse politique) ; il y a également la manière globale dont les consommateurs et le marché réagiront aux changements climatiques. Cette réponse est probablement encore plus importante que l'impact immédiat des changements climatiques sur l'agriculture européenne. Je pense que c'est le point essentiel à saisir. Les gros détaillants, par exemple, commencent à renommer leurs produits selon diverses mesures de performance en matière d'émissions de dioxyde de carbone. Certaines de ces mesures peuvent paraître plutôt irrationnelles et curieuses, mais nous entrons dans un monde où la logique carbone et le budget carbone vont peu à peu bousculer nos hypothèses sur le fonctionnement du marché et la réponse des gouvernements. Certains pays, par exemple l'Irlande, ont plus de 20 % d'émissions provenant de l'agriculture et vont devoir trouver une autre réponse que celle des pays où l'agriculture est nettement moins développée. Le climat n'est donc pas juste un thème de plus ; ce thème va s'insérer dans toutes les failles et dimensions de la politique agricole ainsi que dans les dynamiques mondiales de l'agriculture.

L'autre aspect environnemental capital pour l'Europe est la biodiversité, un domaine dans lequel la compétence européenne est très large – pour le meilleur et pour le pire. L'agriculture est un paramètre extrêmement critique, non seulement parce que nous n'avons pas le même type de ressources que les Américains (qui ont une grande quantité de terres vierges où la biodiversité peut prospérer spontanément alors qu'en Europe la majorité des terres est soumise à une forme de gestion), mais aussi parce que la gestion de la biodiversité dépend lourdement des fonds agricoles, en particulier dans les nouveaux États membres. Le lien entre la politique agricole et la biodiversité a déjà évolué plus qu'il n'y paraît.

Tels sont les deux aspects environnementaux critiques que nous devons intégrer dans une nouvelle politique agricole. L'agriculture et l'environnement se côtoient de plus en plus et, dès lors, il devient hors de question de les considérer séparément ; ces deux éléments vont se chevaucher toujours plus et se mêler ensuite à la politique énergétique.

Éléments d'une nouvelle stratégie

Examinons maintenant les éléments que nous pourrions être amenés à insérer dans une stratégie européenne pour l'environnement et l'agriculture. Je suggère à cet égard de réfléchir aux types d'interventions qui pourraient s'avérer nécessaires si l'on examine ces éléments d'une manière légèrement différente des subdivisions habituelles, à savoir, qualité de l'air et de l'eau, sol, protection du paysage, etc.

Commençons par la *lutte contre de la pollution*. L'agriculture fait de plus en plus les frais des objectifs de lutte contre la pollution qui ont déferlé sur le secteur industriel. En Europe, nous avons considérablement progressé en matière de contrôle des émissions industrielles de polluants atmosphériques mais certainement pas des émissions liées au climat. L'agriculture est aujourd'hui un facteur relativement important de pollution, notamment

de l'eau, et des objectifs bien précis ont été fixés afin de réduire cette pollution. Une large part de l'amélioration requise pourrait être atteinte par l'utilisation de technologies alternatives et par une meilleure gestion des exploitations agricoles. Cette amélioration sera largement stimulée par la mise en œuvre de réglementations ainsi que par de meilleurs conseils aux agriculteurs, ce qui veut dire qu'il n'y aura pas un très grand besoin de prévoir des incitations pour le système agricole. Il faudra cependant sans doute prévoir quelques incitations, en particulier si l'on veut aller plus vite et obtenir dans les régions pauvres plus de résultats que ce qui serait faisable autrement.

Vient ensuite ce que j'appelle le défi de *l'amélioration de la gestion des ressources* dans les campagnes. Il s'agit d'un agenda très vaste, dans lequel il va falloir intégrer la gestion du carbone en tant que nouvelle dimension ainsi que les thèmes déjà établis de gestion des eaux, de gestion des terres, etc. Sans oublier le climat, qui devient un paramètre clé de ce débat. Et, conséquence importante en ce qui concerne l'avenir, ce défi ne peut être entièrement relevé au niveau de l'exploitation agricole. En effet, la solution ne consiste pas simplement à passer avec les exploitations agricoles des contrats individuels les engageant à des résultats spécifiques. Pour une stratégie européenne cohérente, notamment en matière de gestion du carbone, nous allons devoir trouver les moyens de traiter ce défi à l'échelle du paysage, à l'échelle nationale et, dans une certaine mesure, à l'échelle européenne.

L'équation de la gestion du carbone s'étend clairement au delà de l'Europe. Elle va se glisser dans les relations avec nos partenaires commerciaux et il importe donc d'avoir une compréhension de la position européenne. Quelles sont nos attentes vis-à-vis des autres parties du monde ? Nous commençons à avoir des exigences quant à la manière dont elles gèrent leurs ressources et, réciproquement, il faut s'attendre à ce qu'elles aient aussi à notre égard des attentes, dans le domaine des biocarburants,

par exemple. Nous allons par conséquent passer à un nouveau niveau de transparence et d'interaction, auquel nous ne sommes actuellement pas habitués dans les questions de gestion des ressources.

Cela rend plus difficile le maintien d'un fractionnement politique entre l'agriculture et la sylviculture, qui se justifiait largement dans l'ancienne perspective de la PAC, où la crainte de voir le budget de l'UE englouti dans le soutien à la sylviculture était importante (notamment en Suède). Ce n'est plus vraiment la préoccupation majeure aujourd'hui. La question est de savoir comment nous allons gérer nos ressources terrestres et combiner l'approche relativement descendante de l'agenda de la gestion des ressources climatiques avec la promotion d'un sens de participation et d'implication des acteurs concernés. Sont également inclus, et dans une mesure importante, les acteurs non européens. Le défi est donc quelque peu différent.

En troisième lieu vient un défi légèrement plus simple qui est la *contribution de l'agriculture à la production d'énergies renouvelables et de matières premières*. À cet égard, nous avons des références dans le passé : l'agriculture a en effet fourni une quantité importante de matières premières non alimentaires, par exemple de l'avoine pour les chevaux. Elle va s'y remettre et la question est de savoir à quelle échelle et selon quelle méthode. À ce stade, nous ne savons pas réellement jusqu'où exactement nous irons sur cette voie, mais cela requiert une certaine planification stratégique. C'est là que l'agriculture a besoin d'une PAC liée à une politique énergétique. Si l'on considère la manière dont les objectifs de l'Union européenne (ou même des États-Unis) ont été définis dans ce domaine, notamment pour les biocarburants, il ne s'agit pas du produit d'un processus d'analyse idéal et je pense que nous allons répéter ce cycle plusieurs fois encore.

Les incitations à produire des cultures énergétiques pour la production d'énergie renouvelable viendront, dans une large mesure, de sources exté-

rieures à la sphère de l'agriculture : du marché, peut-être aussi – et même probablement – de la politique énergétique. Le rôle des incitations au titre de la PAC s'annonce donc limité. Par contre, il y aura les questions difficiles de l'établissement de normes pour les nouveaux produits et, bien sûr, de la gestion des relations commerciales. Une discussion extraordinaire est déjà en cours sur la certification des biocarburants importés en Europe (comment, notamment, tenir compte de la modification indirecte de l'utilisation des terres ?). C'est un nouveau monde en termes de relations commerciales et d'attentes quant à notre perception de la modification de l'utilisation des terres dans d'autres parties du monde.

Ensuite et quatrième, nous avons les objectifs plus classiques liés au concept de biens publics, c'est-à-dire, *l'entretien et l'amélioration des paysages et de la biodiversité*. Il ne s'agit pas d'un nouvel agenda, mais le problème est que nos objectifs ne sont pas atteints pour l'instant. L'an prochain, on nous apprendra que l'Europe est dans l'incapacité d'annoncer qu'elle a stoppé le déclin de la biodiversité, ce qui était l'objectif adopté à Göteborg. Par conséquent, progressivement, nous rechercherons des formes plus spécifiques et substantielles d'intervention pour essayer d'atteindre ces types d'objectifs. Elles comporteront en particulier des tentatives de soutien aux systèmes agricoles moins intensifs et notamment aux systèmes pastoraux associés à une haute valeur naturelle.

L'agenda politique relatif aux biens publics a une incidence particulière sur les élevages herbivores et sur certaines parties du secteur des cultures permanentes. D'une part, les éleveurs sont de plus en plus lourdement soumis aux réglementations des agences chargées de la santé et de l'environnement et, d'autre part, ils sont la principale source de biens publics et de biodiversité. Par conséquent, une grande partie des actions d'intervention se concentre sur le secteur de l'élevage et, dans une moindre mesure, sur le secteur des cultures permanentes. À cet égard, mon hypothèse est que le besoin d'incitations va probablement s'accroître, premièrement

parce que nous ne produisons pas actuellement les résultats environnementaux requis et deuxièmement, parce qu'on s'attend à l'avenir à une hausse des prix des produits de base et à une concurrence plus forte en matière d'occupation des terres. Nous avons déjà enregistré ces dernières années une hausse très substantielle du prix des terres en Europe, ce qui fait grimper les coûts d'opportunité de plusieurs formes de gestion soucieuses de l'environnement.

Enfin, et mon inquiétude est grande à cet égard, il y a la question beaucoup plus insaisissable de la nature de la contribution culturelle européenne, c'est-à-dire *la contribution de l'agriculture au patrimoine culturel*, où s'entrecroisent l'agenda environnemental, l'agenda culturel et l'agenda social. Traiter ce domaine en termes politiques est très délicat. Si vous traversez les États-Unis ou si vous regardez des images satellites, vous verrez les particularités de la gestion du paysage. Si vous faites de même avec une partie de l'Europe, vous constaterez une sacrée différence. Notre culture rurale est relativement intégrale : une certaine proportion d'utilisation des terres, une certaine variété de cultures et une certaine taille des champs. La taille d'une exploitation n'est pas seulement représentative du système de production en Europe. En effet, là où l'échelle de production a été fortement augmentée – comme dans certaines régions de la Slovaquie – le sens de la culture rurale change.

Comment déterminer avec précision les éléments qui relèvent de l'environnemental et ceux qui relèvent du bien public ? Quel est l'élément social ? Et quel est l'élément purement productif dans cet aspect de l'utilisation des terres en Europe ? Je n'en sais rien. Il est bien sûr très facile d'invoquer des questions d'échelle pour masquer des visées hautement protectionnistes, d'un genre qui horrifierait bien des ministères de l'économie, mais c'est une chose dont les Européens se soucient réellement, je pense. Il y aura donc certaines confessions à faire par rapport à cet agenda et je pense que ce sera loin d'être facile.

Implications pour une future PAC

Pour en revenir à la PAC, vers quoi cela nous conduit-il ? Premièrement, je ne vais pas prétendre que l'environnement est la seule préoccupation de la PAC. Il y a en effet un tas d'autres questions à régler, à commencer par la production alimentaire et les importantes questions sociales que nous avons évoquées assez brièvement. Je dirais cependant que l'environnement va gagner en importance, notamment en termes de domaines et de modes de soutien fourni à l'agriculture et à la gestion des terres, parce que c'est une question centrale dans le débat sur les biens publics ainsi que par rapport au concept global de paiements ciblés.

Ici également, il va nous falloir développer et peaufiner de nouvelles politiques. Il est difficile d'anticiper avec précision le *modus operandi* d'une nouvelle génération de modalités ciblées, plus contractuelles, au sein de la PAC. Il est possible que pour certaines régions d'Europe, on dise : « bien, nous sommes plutôt satisfaits actuellement de la méthode de gestion et nous allons vous apporter un soutien pour poursuivre dans cette voie ». Par contre, pour beaucoup d'autres régions, il serait très difficile de tenir de tels propos alors que nous voudrions voir des formes spécifiques de gestion en place. Mais comment y parvenir sans une trop lourde bureaucratie et sans des coûts d'opération inacceptables ? Je ne suis pas certain que nos discussions soient suffisantes sur ce point. Je crois que la Suède a engrangé quelques succès dans ce domaine et que c'est un laboratoire intéressant à certains égards.

Un système efficace de ciblage du soutien sera essentiel pour atteindre les objectifs environnementaux. Cependant, cela implique une redistribution des fonds entre exploitants, régions et États membres, qui pourrait ne plus correspondre à l'actuelle répartition du budget de la PAC. Des conflits sont à prévoir. Comment satisfaire des ambitions environnementales croissantes dans le cadre d'un budget agricole dont chacun s'accorde à dire

qu'il va sans doute rétrécir ? Une partie de la réponse à cette question est de ne pas supprimer la PAC. Selon moi, le besoin d'investissements permanents dans le secteur rural européen est considérable et nous ne réglerons pas les problèmes environnementaux sans consentir à de tels investissements. Par ailleurs, nous ne répondrons pas non plus à ce défi en « bricolant » simplement les mécanismes existants. Nous devons élargir notre champ de vision pour obtenir un paysage où figurent, au centre de nos visées, la planification, la gestion et l'interaction de l'agriculture avec la politique environnementale ainsi que l'interaction avec nos partenaires dans le reste du monde.

Enfin, la Commission a une bonne réputation en matière de réflexion prospective sur la politique agricole. Comme chacun l'a dit, nous avons tendance à progresser lentement et il y aura toujours des périodes transitoires. Par conséquent, la Commission doit proposer l'an prochain un modèle politique qui restera valable bien au delà de la période de transition, disons entre 2015 et 2020. Je pense qu'il y a des exemples honorables où la Commission a tenté de le faire et a marqué une avancée considérable par rapport à la situation dans laquelle se trouvaient les États membres. Si nous voulons être là où nous aurons besoin d'être dans plusieurs années, la politique doit être axée sur le long terme et non uniquement sur le défi immédiat.

Ceci peut, en partie, sembler très éloigné de ce dont il a été question hier lors du Conseil informel. Cependant, je pense qu'il incombe à la Commission de se placer dans la perspective des dix à quinze prochaines années, de poser certains jugements très difficiles sur la manière d'anticiper ce qui sera requis et d'intégrer dès maintenant ces éléments dans la PAC car ils se dilueront sans doute durant l'application, relativement longue, de dispositions transitoires.

La PAC d'après 2013 : contexte et perspectives

Tassos Haniotis, *Chef d'unité, Direction Générale de l'agriculture et du développement rural, Commission européenne*

Je vais essayer en très peu de temps de survoler une série de problèmes sur lesquels nous nous penchons au moment de préparer l'avenir. J'aborderai les problèmes relatifs à la PAC d'aujourd'hui et d'après 2013.

La PAC aujourd'hui

Tout d'abord, la PAC est une politique qui a été beaucoup réformée. Le nom est identique mais par rapport à 1992, nous avons, dans un certain sens, une nouvelle PAC. Cette politique s'est petit à petit articulée autour de trois éléments.

1. Le soutien aux agriculteurs qui est en grande partie découplé et représente 90 % de tous les paiements directs et près de 75-80 % du budget.
2. Le rôle des mécanismes du marché a été réduit de façon significative, ce qui est essentiel pour l'avenir si nous voulons nous concentrer sur les réponses à apporter aux questions de sécurité alimentaire.
3. La politique de développement rural s'est renforcée en se dotant de fonds et d'instruments politiques propres. Je m'arrêterai principalement sur les instruments politiques parce que nous parlons toujours des réponses alternatives à apporter face aux défis nouveaux. Et vous savez que nous avons examiné attentivement tous les instruments politiques dont nous disposons et dont nous avons besoin. Peut-être avons-nous besoin de plus de fonds et d'une meilleure stratégie pour la mise en œuvre dans les États membres, mais les outils sont là.

TABLEAU 21. ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET RÉFORMES DE LA PAC

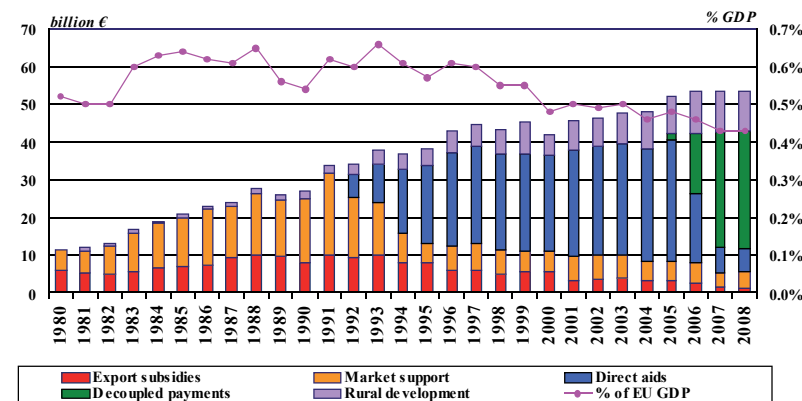
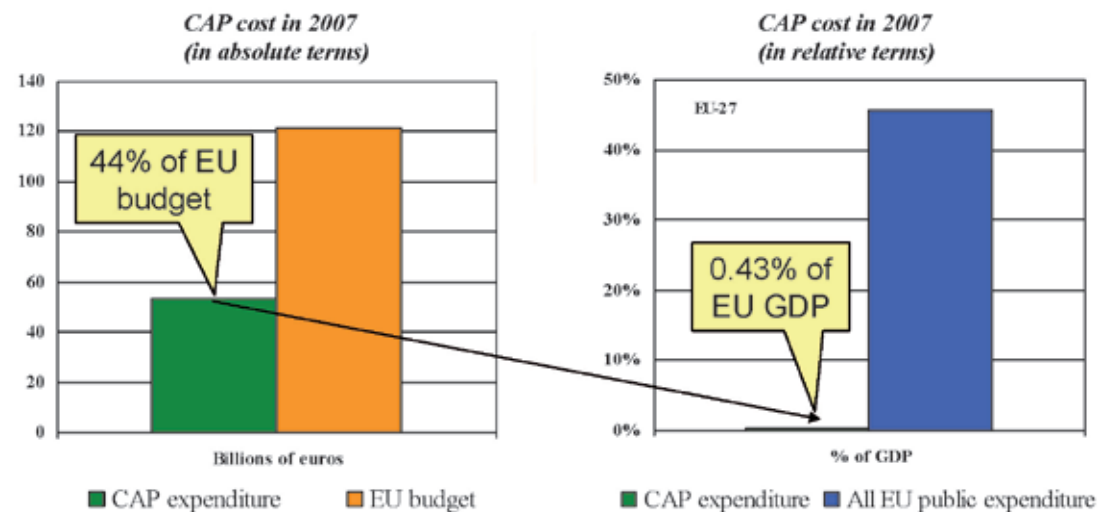


TABLEAU 22. VISIONS ALTERNATIVES DES DÉPENSES DE LA PAC



Je me demande toujours si je dois utiliser le graphique 21 mais finalement je ne regrette jamais d'y recourir. Les deux séries de barres en bas montrent l'évolution des politiques liées au marché : subventions à l'exportation et mesures liées au marché. Les barres blanches montrent les paiements directs après la réforme MacSharry et les barres au-dessus, qui commencent en 2005, montrent l'introduction des paiements directs découplés.

En moins de cinq ans, nous sommes passés de zéro découplage à 90 % de soutien découplé. Dans le contexte de 27 États membres, je pense que c'est loin d'être bénin. Cette étape poursuivait les trois objectifs suivants :

1. Davantage d'orientation vers le marché en comparaison avec la réforme précédente lorsque les paiements étaient toujours liés à des zones ou à des produits ;
2. Compatibilité avec l'OMC (il est intéressant de noter que les retards qui grèvent les négociations de l'OMC ne sont pour la première fois pas liés à l'agriculture européenne, ce qui n'est pas sans rapport avec notre changement de soutien interne).
3. Simplification : dans ce domaine, nous pouvons clairement progresser, même si nous avons déjà bien avancé.

Tels étaient les trois objectifs de la réforme de 2003. Certaines interventions doivent clairement être menées après 2013, mais nous devons les définir dans le contexte actuel et non pas dans le contexte passé.

En outre, toutes les mesures de développement rural ont augmenté par rapport aux paiements directs et aux dépenses liées au marché alors que, dans le même temps, la part du budget de la PAC dans le PIB européen et le budget européen en général a baissé. Cela ne signifie pas que nous ne dépensons pas beaucoup, ou peu. En fait, ce que nous dépensons – et qui sera au cœur des débats relatifs à l'avenir de la PAC – peut être abordé sous deux angles différents.

Comme le montre le graphique 22, la PAC représentait toujours 44 % du budget européen en 2007, mais comptait pour 0,43 % du PIB européen. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas parler de politique agricole commune en faisant abstraction du C (de commune) dans la politique. Si nous enlevons ces 0,43 % du PIB de la politique, quel sera le montant dépensé dans le secteur ? Dans les faits, ces 0,43 % seront probablement remplacés par des contributions budgétaires nationales – que se passera-t-il en cas de redistribution radicalement différente entre les différents États membres ?

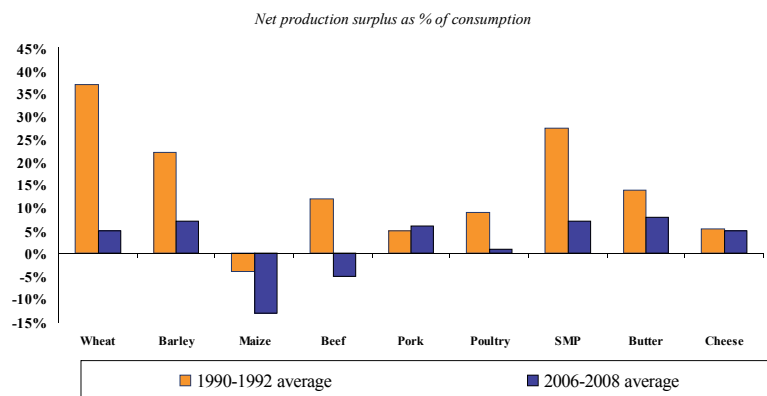
Lorsque les chefs de gouvernement dans leur grande sagesse décideront du montant que nous pourrions allouer à l'agriculture, le nouveau budget agira telle une contrainte. Sur la base de cette contrainte, nous nous retrouvons toujours face au même problème que précédemment. Il convient d'optimiser les instruments politiques existants en sachant au départ qu'il s'agit, aujourd'hui, d'une politique plus performante dans trois domaines spécifiques (même si il y en a encore beaucoup d'améliorations possibles) :

1. l'équilibre du marché et la compétitivité ;
2. le soutien aux revenus, qui est plus direct et plus concret, mais qui n'est pas parfait, parce que j'ai délibérément laissé de côté l'aspect efficacité. C'est sur ce point que nous devons travailler. Cependant, quand vous avez un euro et que vous le donnez directement à l'agriculteur, c'est toujours beaucoup plus efficace que de le donner indirectement par le biais de subventions à l'exportation, d'inventaires de stock ou même de régimes d'assurance ;
3. meilleur rapport coûts-avantages pour la consistance et la cohérence – je reviendrai sur ce point plus tard.

Tout d'abord, commençons par la question que Louis-Pascal Mahé a soulevée au sujet des changements marginaux sur les mesures du marché. Le graphique 23 montre que ces changements ne sont pas du tout marginaux.

Sur la gauche, vous pouvez voir la moyenne de l'excédent net de production de 1992 dans l'UE en pourcentage de la consommation. Elle montre clairement la capacité de production excédentaire que nous avions avant la réforme et la capacité dont nous disposons aujourd'hui. En ce qui concerne le maïs, le chiffre dans ce graphique est un peu décevant. En effet, 2007 était une année marquée par la sécheresse. Donc, bien que nous ayons davantage d'importations de maïs, elles ne sont pas aussi importantes que ce que montre le graphique. Mais dans les autres secteurs, notre surproduction a beaucoup diminué, à deux exceptions près : le porc et le fromage. Nous ne soutenons pas le secteur porcin et nous ne le subventionnons pas non plus parce que nous sommes plus compétitifs, et la plupart du fromage qui sort ne bénéficie pas plus de subventions.

TABEAU 23. IMPACT DES RÉFORMES DE LA PAC SUR LES SURPLUS DE PRODUCTION NETTE DE L'UE



J'ai remarqué ce matin que l'introduction dans l'invitation mentionne que nous devons produire plus pour nourrir le monde. Je n'en suis pas sûr, parce que je pense que la demande mondiale en nourriture a été exagérée. Si vous regardez les taux de croissance de la demande par habitant, elle n'augmente pas (à l'exception de ce qui s'est passé récemment avec

l'éthanol). Les défis se situent du côté de l'offre, mais même en partant du principe qu'il nous faut, dans l'UE, produire davantage, nous devons nous demander quel mécanisme nous permettrait de le faire sans revenir en arrière. Car si nous nous sommes écartés du type de politiques qui prévalaient par le passé, comment allons-nous cibler des produits spécifiques pour y arriver ?

La PAC après 2013

Je vais maintenant me pencher sur ce qui va se passer après 2013 dans le contexte général. Tout d'abord, je me concentrerai sur la volatilité de la production et des prix au niveau mondial, sur la crise économique, ainsi que sur le débat relatif à la sécurité alimentaire, les changements climatiques et les ressources limitées. Je ne soulignerai que deux choses : tout d'abord, à chaque fois que nous avons connu, par le passé, une flambée du prix des denrées agricoles, celle-ci découlait de chocs importants au niveau de l'offre – pas de la demande (la demande ne change pas d'un jour à l'autre). C'est ce dont nous avons fait l'expérience cet été et d'une façon particulière. L'Australie a connu trois sécheresses en six ans qui ont touché le blé et la Nouvelle-Zélande a souffert d'importantes conséquences d'une sécheresse sur le marché laitier. C'est la raison pour laquelle les prix des produits laitiers ont atteint des plafonds et se sont effondrés avant tous les autres prix. Il y a également eu des sécheresses dans d'autres parties du monde, ce qui explique dans une certaine mesure ce qui s'est produit fin 2006 et début 2007. Nous avons également une augmentation de la demande d'éthanol de maïs aux États-Unis avec une réponse de l'offre en maïs très importante. La production mondiale est passée de 700 millions à 800 millions de tonnes en seulement cinq ans. La croissance rapide de la demande a donc eu un impact.

Ce qui se passe aujourd'hui et ce qui s'est passé entre février 2007 et août 2008 n'a rien à voir avec les fondamentaux de l'agriculture. Comment

l'expliquer ? Il s'agissait en fait de la troisième plus grande bulle sur les denrées de base depuis la Seconde Guerre mondiale. En outre c'est la première fois que cette bulle sur les denrées de base touchait en même temps les secteurs agricole, énergétique et métallurgique. Le fait que cela ne s'était jamais passé auparavant prouve qu'il y a là un lien avec les répercussions de la crise financière et la bulle immobilière.

Donc, quand nous parlons de ce qui va se produire à l'avenir, il nous faut distinguer ce qui vient des fondamentaux de l'agriculture du reste. S'il s'avère que nous faisons réellement face à une forte demande de nourriture dans le monde, demande qui guidera l'agriculture (le point de vue de la majorité en ce moment), il est alors inutile de se soucier de la politique à long terme tout simplement parce que les prix nous guideront là où nous devons aller. L'intensité de notre production est donc la seule chose dont nous devons nous soucier, dès lors que la population réagira en conséquence, comme vous pouvez l'imaginer.

Si, d'un autre côté, les défis auxquels nous devons faire face sont principalement engendrés par les contraintes de l'offre, certaines d'entre elles étant liées aux changements climatiques et d'autres à d'autres types de changements – comme un ralentissement de la croissance due à un ralentissement de la recherche ou à une lente adaptation aux nouvelles technologies en Europe et dans le reste du monde –, alors le type d'instruments politiques que nous allons concevoir sont (et doivent être), tout comme les priorités, très différents. Nous parlons donc d'un débat complètement différent.

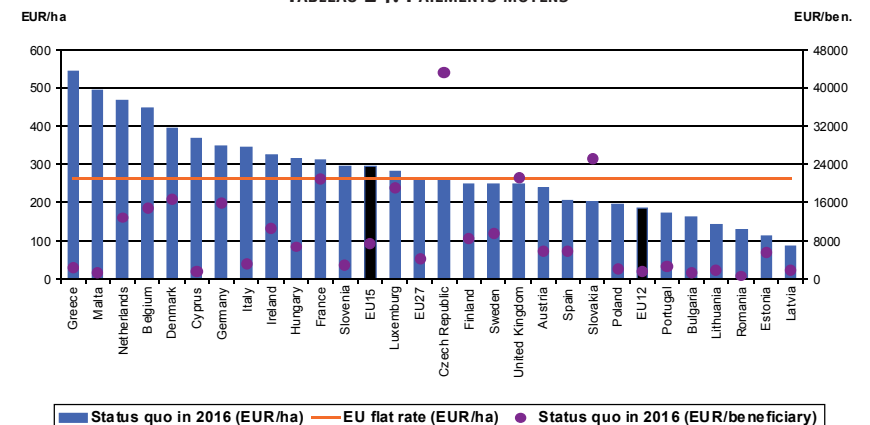
Vient ensuite le contexte institutionnel, à savoir le nouveau Parlement européen, la nouvelle Commission européenne et le Traité de Lisbonne. Qu'implique le nouveau Traité pour nous ? Avec la procédure de codécision introduite par le Traité de Lisbonne en matière d'agriculture, il se peut que vous fassiez une proposition au moment où les prix atteignent des

plafonds et qu'elle passe au Conseil et au Parlement lorsque les prix sont planchers. Il n'y a pas d'impact sur les instruments de marché (nous n'en avons pas tant que ça) mais l'impact sur le débat des soutiens aux revenus et des nouvelles perspectives financières est énorme.

Maintenant, en ce qui concerne la première question concernant le débat sur le « C » et le « P » de la politique agricole commune : avons-nous besoin d'une politique commune et avons-nous besoin d'une politique agricole ? J'imagine que la grande majorité des États membres diront « Oui, nous en avons besoin ». Qu'est-ce que cela signifie d'un point de vue pratique ? Si vous êtes un fonctionnaire de la Commission, vous partez de ce postulat et le développez.

Sur quoi le débat relatif aux paiements directs débouchera-t-il ? Vous pouvez voir dans le graphique 24 les implications du débat sur les taux forfaitaires. Il va y avoir de nombreux perdants du côté gauche et de nombreux gagnants du côté droit. La plupart des perdants sont les anciens États membres et, à l'inverse, la plupart des gagnants se retrouveront dans les rangs des nouveaux États membres. Les points sur le graphique représentent le niveau par bénéficiaire.

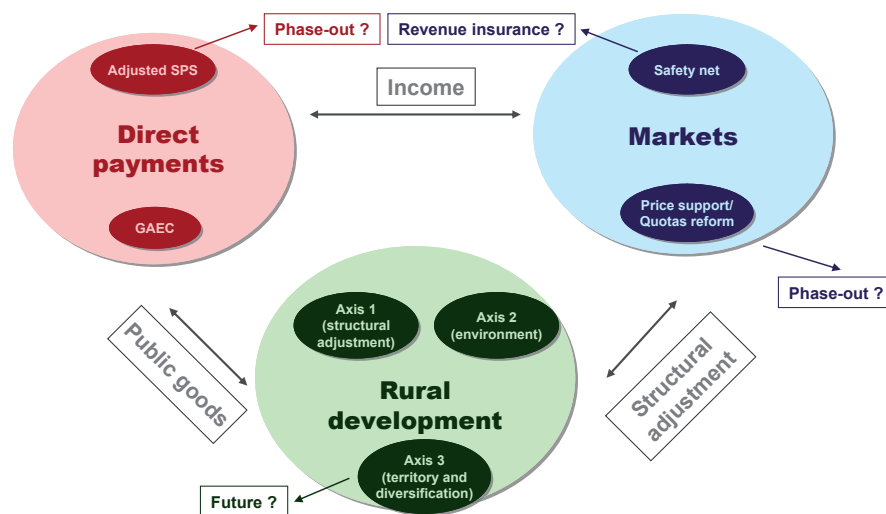
TABLEAU 24. PAIEMENTS MOYENS



En quoi ce débat est-il important ? Permettez-moi de clarifier deux ou trois choses, parce que le mot « forfaitaire » semble politiquement correct et assez simple. Lorsque vous analysez les instruments politiques en termes de pourcentage du PIB – qui reflète plus ou moins la situation économique des États membres –, les mesures liées au marché et les paiements directs comme part du PIB sont à peu près similaires dans les anciens et dans les nouveaux États membres. Dans les nouveaux États membres, les mesures de développement rural sont quatre fois plus élevées et les fonds structurels sont sept fois plus élevés que dans les anciens États membres. La première chose à savoir est qu'il s'agit d'une bonne politique, car plus d'ajustements structurels sont nécessaires, mais nous devons remettre la discussion sur l'injustice dans son contexte. Je ne pense pas que nous pouvons, ou que nous devons, éviter un débat sur l'égalité des niveaux de soutien, parce qu'une partie de ce que l'on a dans les anciens États membres y est historiquement lié et suivra son cours.

Cependant, il nous faut examiner trois impacts potentiels différents parmi les États membres. L'un concerne l'impact sur les prix fonciers. Tout n'a pas été capitalisé de la même façon. Les anciens États membres, qui ont choisi le modèle historique et où de nombreuses terres ont été laissées en friche (« nues », dans notre jargon), n'ont pas activé chacun des hectares donnant droit à paiement. Il n'y a alors pas eu de capitalisation des paiements. Dans les États membres qui ont choisi le modèle régional, il y a cependant bien eu capitalisation. La Suède en est un bon exemple car toutes les terres ont été concernées. Dans les nouveaux États membres, qui n'avaient pas de soutien mais qui en disposent à présent, nous pensons qu'il y aura de la capitalisation. Si vous changez le niveau de soutien, le premier impact touchera les prix des terres. Tout le monde accepte que l'impact soit important et qu'il y ait une longue période de transition.

GRAPHIQUE 25. EN CONCLUSION SUR LES ENJEUX POLITIQUES DE LA PAC ...



La Grèce est un exemple de pays qui va perdre beaucoup avec la redistribution. Si vous examinez les caractéristiques de ce pays, qui a un faible niveau par bénéficiaire, il est évident que les structures de productions connaîtront un impact à long terme. Il y aura, par exemple, moins de coton. Le Danemark et les Pays-Bas ont quant à eux le ratio d'endettement le plus élevé de l'Union européenne (50 % pour le Danemark et 43 % pour les Pays-Bas) et seront donc également touchés. Qu'est-ce que cela implique ? Cela implique qu'une longue transition est nécessaire car il s'agit d'une « bonne » dette (principalement pour les investissements) et que ce ne sont pas les États membres les plus compétitifs. Leurs dettes permettent aux exploitations d'être compétitives et de procéder à des ajustements structurels. Donc, pour conclure, quoi que vous fassiez, une période de transition s'impose.

La deuxième question – et c'est un vaste débat – le soutien aux revenus est-il réellement nécessaire ? Le graphique 25 présente nos domaines politiques, bien qu'ils ne soient pas représentés ici selon leurs parts respectives dans le budget européen. Vous avez sur la gauche le régime de paiement unique. Ensuite vous avez les marchés et le développement

rural. Certains aspects se chevauchent : les revenus affectent aussi bien les paiements directs que les marchés. Le débat sur les biens publics affecte les paiements directs et le développement rural. Quant à l'ajustement structurel, il est mené principalement par les changements sur le marché que vous effectuez et a aussi un impact sur le développement rural.

Le grand débat d'orientation portera sur la raison pour laquelle le soutien direct est nécessaire. Si vous acceptez qu'il n'y a aucune raison d'avoir un soutien aux revenus à quelque niveau que ce soit, dans ce cas vous devez accepter une longue transition et vous finissez par offrir des paiements uniquement pour les biens publics (et oubliez le niveau, il sera faible). Vous êtes alors en droit de vous demander s'il est nécessaire de garder un domaine politique pour le paiement direct et l'accès à un développement rural. Vous les fusionnez, parce qu'en réalité vous payez pour les mêmes biens publics. Si, d'un autre côté, vous l'acceptez après redistribution, un certain soutien aux revenus reste nécessaire. Pourquoi ? Parce que la crise économique et les bulles sur les denrées de bases ont, entre autres choses, montré que les prix des produits agricoles ne sont pas les seuls à avoir augmenté ; ce fut également le cas des prix de production. Parfois certains aspects viennent s'ajouter et vous pouvez assister à un resserrement des revenus des deux côtés.

Il est logique de garder un paiement direct ajusté – vous ne savez pas si cela va mener à un taux forfaitaire ou à un genre de réallocation – et nous pourrions avancer l'argument selon lequel cela s'avère nécessaire pour un revenu de base comme pour un bien public de base. Le débat aborde ensuite un concept complètement différent, car certains disent « mais si vous mesurez le revenu de base, vous devriez regarder le niveau de revenu général dans une région ou un pays ». Cela s'applique au bien public de base qui n'est pas exactement le même dans toute l'Union européenne. (Cela peut se rapprocher des paiements pour services agricoles de base comme Louis-Pascal Mahé les a baptisés, mais libre à vous de les appeler

autrement). Ce concept fait partie de notre réflexion. Il y a bien sûr aussi beaucoup de discussions pour savoir combien nous allons allouer à l'environnement.

Maintenant, l'autre question porte sur l'assurance sur les revenus pour des alternatives au filet de sécurité. Si vous voulez produire plus, allez-vous laisser le marché vous donner le signal ou pas ? Que ferez-vous de la variabilité des prix ? Si vous restez où vous êtes, au niveau de vos prix soutenus, tout ce que vous aurez c'est une chute des prix. Si les coûts de l'énergie ont augmenté, il est possible que les prix s'envolent pour retrouver le niveau précédent, à moins que le dollar ne s'effondre complètement, étant donné que cela nous rapproche du niveau d'intervention pour le blé dans certains pays.

À partir du moment où vous entrez dans un autre type de régime, à quoi faut-il s'attendre ? Des paiements contra-cycliques, par exemple. Nous ne voulons pas en parler en Europe, ce qui est bien selon moi, mais même si nous le voulions, ce n'est pas une option puisque nous disposons d'un budget fixe. Alors, allez-vous offrir une sorte de régime d'assurance pour les revenus ? Et bien, si vous donnez un euro provenant du soutien découplé à un agriculteur, il va dans la poche de l'agriculteur. D'un autre côté si vous avez un euro et que vous le mettez dans un régime d'assurance, environ 40 à 50 % de cet euro partiront vers les compagnies d'assurances et en coûts administratifs. Deuxièmement, que voulez-vous réellement assurer : les revenus ou les recettes ? Les recettes sont le prix multiplié par la quantité et c'est la chose la plus facile à contrôler pour nous dans la politique agricole, parce que nous connaissons ces données. Cependant si les coûts de l'énergie et de production ont augmenté, vous devez également prendre en compte les coûts de structure et les revenus. Cela nous placera dans une situation peu confortable, puisque nous ne disposons pas de tous les détails à ces sujets. Telles sont nos inquiétudes lorsque nous réfléchissons à l'avenir.

Biographies des intervenants

David Baldock est le directeur général de l'Institut pour une politique européenne de l'environnement (IEEP). L'agriculture et l'environnement, l'intégration de l'environnement dans d'autres politiques, les stratégies européennes et les aspects globaux de la politique de l'UE figurent parmi ses sujets de prédilection. David Baldock a étudié la philosophie et les sciences économiques avant de rejoindre l'Institut au milieu des années 1980 pour y développer un programme de travail relatif aux problèmes environnementaux agricoles et ruraux. Il fut nommé directeur adjoint en 1992 et directeur général en 1998. Tout en faisant autorité en matière de politique agricole européenne et d'environnement, David Baldock est également spécialisé dans la mise en œuvre de la législation environnementale et de la stratégie de l'UE en matière d'intégration environnementale. Il porte un vif intérêt aux domaines du développement durable et des dimensions extérieures de la politique européenne pour lesquels il s'implique activement. Il fait notamment partie du groupe de haut niveau de la Commission sur la compétitivité de l'industrie automobile en Europe.

Csaba Csáki est professeur d'économie agricole à l'université Corvinus de Budapest. Il est également l'ancien recteur de l'université des sciences économiques de Budapest. Il occupe actuellement le poste de chef de service et de membre du conseil monétaire de la Banque nationale hongroise. Csaba Csáki a obtenu son doctorat en économie agricole en Hongrie avant de suivre un post-doctorat à l'université de Californie, à Davis. Il fut également conseiller pour la stratégie et la politique au département de l'agriculture et du développement rural de la Banque mondiale ainsi que le principal auteur de l'actuelle stratégie de développement rural de la Banque mondiale (« Atteindre les ruraux pauvres »). Au cours de la période de transition économique des années 1990, il dirigea le travail d'analyse de la Banque mondiale sur les politiques agricoles et les secteurs alimentaire et agricole en Europe centrale et orientale. Il est l'un des principaux experts mondiaux en matière de politique agricole, de développement et de transition économique en Europe centrale et orientale. Il est également l'éditeur, l'auteur ou le coauteur de nombreux ouvrages et plus de deux cents articles.

Rolf Eriksson est secrétaire d'État au ministère suédois de l'agriculture. Il est titulaire d'un certificat pratique de langue française de l'université de Nice, d'un diplôme en sciences économiques de l'université de Stockholm et d'un Master en sciences de l'agriculture de l'université des sciences agronomiques d'Uppsala (Suède). Avant de devenir secrétaire d'État, il fut tour à tour chef de la représentation de la Fédération des agriculteurs suédois à Bruxelles (LRF) (2001-2006), expert de la représentation de la LRF à Bruxelles (1995-2000), conseiller politique du ministère de l'agriculture (1993-1994), attaché de presse du ministère de l'agriculture (1992) et secrétaire politique au secrétariat du parti du centre au Riksdag (1989-1991). Rolf Eriksson fut également membre (2002-2006) du Comité européen de l'académie royale de l'agriculture et de la sylviculture de Suède.

Thierry de l'Escaille est le secrétaire général de l'Organisation européenne de la propriété rurale (ELO) depuis 1994, membre du conseil d'administration du Haut-Conseil flamand pour la foresterie, vice-président de la Société royale forestière de Belgique, vice-président du *Vlaamse Landeigendom* (propriétaires fonciers flamands), membre du conseil d'administration de la Société rurale wallonne et membre du Groupe de réforme agricole (Londres). Il est également titulaire d'un diplôme de droit des facultés universitaires Saint-Louis de Bruxelles (1976-78) et d'une licence en droit de l'université catholique de Louvain (1978-1980). Il a en outre étudié la gestion financière à l'université Sint-Aloysius d'Anvers. Depuis 1979, Thierry de l'Escaille gère une entreprise agricole familiale active en Belgique, en France et aux Pays Bas. Depuis 1998, il est également Secrétaire général de l'association dénommée *Friends of the Countryside* (FCS), et membre du Comité consultatif du *Movimento Terra e ambiente* (Milan). Il est actuellement membre du conseil d'administration de plusieurs entreprises industrielles et patrimoniales dans le domaine de l'agro-industrie et de l'immobilier.

Tassos Haniotis est chef de l'unité d'analyse de la politique des échanges agricoles de la Direction générale de l'agriculture de la Commission européenne. Il a notamment été membre et directeur adjoint du cabinet de l'ancien commissaire européen à l'agriculture Franz Fischler (où il fut chargé de préparer la réforme 2003 de la politique agricole commune, le chapitre agricole du cycle de Doha de l'OMC et des négociations UE-MERCOSUR), et conseiller agricole de la délégation de la Commission européenne aux États-Unis. Il obtint une maîtrise (1984) et un doctorat (1987) en économie agricole à l'université de Géorgie, États-Unis, et un baccalauréat (1980) en sciences économiques à l'université d'Athènes d'économie et de commerce, dans son pays natal, la Grèce. Il a également exercé six mois en tant qu'expert invité au Centre d'études agricoles européennes, Wye College, université de Londres (1988), où il s'est penché sur

les relations commerciales agricoles entre l'UE et les États-Unis dans le cycle d'Uruguay des négociations du GATT.

Marjorie Jouen est conseillère pour *Notre Europe*. Elle a été membre du cabinet du président du Comité des régions de l'UE (2006-2008) ; diplômée en sciences politiques (1979), ancienne élève de l'ENA (1989). Domaines de recherche : politique de l'emploi ; développement rural et agriculture ; élargissement de l'UE ; développement régional. De 1993 à 1998, elle a été membre de la Cellule de prospective de la Commission européenne (Bruxelles) en tant que responsable des questions territoriales et sociales (développement et initiatives pour l'emploi local, avenir de l'emploi, scénarios pour l'Europe 2010). De 1998 à 1999, elle a été conseillère et chef de l'unité « Affaires européennes » à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) à Paris. De 2002 à 2005, elle a été chef du Bureau « Union européenne - Adhésions », à la DGTPE - au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Paris) ; de 2006 à 2008 membre du cabinet du président du Comité des régions de l'UE. Elle est actuellement conseillère de la présidente de l'ADETEF.

Louis-Pascal Mahé est professeur émérite à l'AgroCampus (école d'agronomie) de Rennes. Il est ingénieur agronome (Rennes), licencié ès sciences économiques (Université de Paris) et docteur de l'université du Minnesota. De 1969 à 1989, il fut affilié à l'INRA. Il effectua durant deux ans des travaux pour le ministère des finances et de courtes missions pour l'OCDE. De 1989 à 1997, il fut professeur et directeur du département des sciences économiques de l'école d'agronomie de Rennes. Louis-Pascal Mahé a mené de nombreux travaux d'expertise pour la Commission européenne, l'OCDE, la FAO, la Banque mondiale. Il réalisa plusieurs séjours sabbatiques à l'université du Minnesota et à la *London School of Economics*. Il présida la Société française d'économie rurale et est coauteur de la

« Politique agricole : un modèle européen » presse de Sciences Po, 2001, et du rapport édité par *Notre Europe* : « La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme ».

Karl Erik Olsson est président de l'Association suédoise des seniors (SPF), membre du conseil exécutif du *Global Crop Diversity Trust* à Rome, ainsi que de l'Académie royale de l'agriculture et de la sylviculture de Suède. Karl Erik Olsson occupa en Suède le poste de ministre de l'agriculture entre 1991 et 1994 et fut député européen de 1995 à 2004. Il reçut un doctorat honorifique de l'université suédoise des sciences agronomiques en 2008. En sa qualité de député européen, il fut membre de la commission environnement, où il assura la fonction de rapporteur pour plusieurs projets de rapport relatifs à la sécurité alimentaire, et membre de la commission agriculture et développement rural, où il fut rapporteur lors des élargissements de 2004 et de 2007 pour toutes les questions liées à l'agriculture.

Ewa Rabinowicz a obtenu son doctorat à l'université suédoise des sciences agronomiques en 1983, où elle fut nommée professeur associée en 1984 et promue professeur ordinaire en 2000. Entre 1999 et 2008, un séjour sabbatique lui permet de travailler en tant que directrice de recherche au *Swedish Institute for Food and Agricultural Economics*. Elle a aujourd'hui réintégré son poste à l'université où elle travaille en tant que professeur au département des sciences économiques, section analyses économiques et évaluations des politiques. Elle fut également consultante pour des organismes internationaux (Commission européenne, OCDE, FAO et Banque mondiale). Ses recherches portent essentiellement sur la politique agricole, le développement rural et l'économie politique. Ewa Rabinowicz est membre de l'Académie royale de l'agriculture et de la sylviculture de Suède et l'ancienne présidente de l'Association européenne des économistes agronomes.

Liste des participants

Baldock David, *Directeur général, Institut pour une politique européenne de l'environnement, Londres*

Chambon Nadège, *Chargée d'études, Notre Europe, Paris*

Csáki Csaba, *Professeur et chef de département, Université Corvinus de Budapest*

De l'Escaille Thierry, *Secrétaire général, Organisation européenne de la propriété rurale, Bruxelles*

Eriksson Jonas, *Chercheur, Institut suédois d'études européennes, Stockholm*

Eriksson Rolf, *Secrétaire d'État à l'agriculture de Suède*

Haniotis Tassos, *Chef d'unité, Direction Générale de l'agriculture et du développement rural, Commission européenne*

Höök Lars, *Journaliste, Höök Media, Stockholm*

Jouen Marjorie, *Conseillère, Notre Europe, Paris*

Mahé Louis-Pascal, *Professeur émérite à l'AgroCampus de Rennes*

Olsson Karl Erik, *Président, Association suédoise des seniors, ancien ministre suédois de l'agriculture et membre du Parlement européen, Stockholm*

Rabinowicz Ewa, *Professeur d'économie agricole, Université suédoise des sciences agricoles, Stockholm*

Stellinger Anna, *Directeur, Institut suédois d'études européennes, Stockholm*

Mentions légales

Éditeurs : Institut suédois d'études européennes/Notre Europe

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

dépôt légal

© Notre Europe, janvier 2010

